Thomas Meyer

Theorie der Sozialen Demokratie

2., durchgesehene und aktualisierte Auflage

VS VERLAG

Thomas Meyer

Theorie der Sozialen Demokratie

Thomas Meyer

mit Lew Hinchman und unter Mitarbeit von Nicole Breyer,
Maren Eichert, Hartmut Elsenhans, Carolin Friese,
Kathrin Imwinkel, Eun-Jeung Lee, Sophie Stracke, Jan Turowski,
Matthias Walter

Theorie der Sozialen Demokratie

2., durchgesehene
und aktualisierte Auflage

VS VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

2. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Frank Schindler | Verena Metzger

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.
Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-18131-8

Vorwort zur 2. Auflage

Die vorliegende 2. Auflage der Theorie der Sozialen Demokratie profitiert von dem glücklichen Umstand, dass trotz der großen Umbrüche auf den globalen Finanzmärkten der Korrekturbedarf gering ist, da das zum Ausbruch gelangte Krisenpotenzial ebenso wie die Substanz der erforderlichen Gegenstrategien, schon zu ihren tragenden analytischen Befunden zählte. Der Text enthält neben kleineren Korrekturen vor allem vier thematische Aktualisierungen. Zum einen wurden neuere Forschungsergebnis über Soziale Demokratie in Ländern der globalen Peripherie mit niedrigem ökonomischen Entwicklungsniveau theoretisch und beispielhaft einbezogen. Zum anderen wurde der empirische Indikator zum Vergleich Sozialer und Libertärer Demokratien aus dem Band Praxis der Sozialen Demokratie übernommen und aktualisiert. Im Übrigen wurde die Darstellung der Sozialstaatstypologie nach neuestem Forschungsstand weiter geführt. Und schließlich wurde die Diskussion der Typen des Kapitalismus unter der Bedingung offener Märkte anhand neuer Forschungsergebnisse aktualisiert.

Ausdrückliche beibehalten trotz prominenter Kritik wurde die grundbegriffliche Triade Liberale, libertäre und soziale Demokratie. Sie mag zwar wegen der semantischen Nähe der Attribute liberal und libertär umgangssprachlich und bei oberflächlicher Lektüre zu Konfusionen führen, ist aber in der Sache nicht nur gut begründet, sondern auch theoretisch notwendig. Dies wird im vorliegenden Text in historischer und theoretischer Dimension ausführlich darlegt und schließt im Übrigen ausdrücklich an einen in beträchtlichen Teilen der internationalen Politikwissenschaft schon eingebürgerten Sprachgebrauch an. Liberal sind demzufolge Demokratien, wenn sie auf der Anerkennung universeller Grundrechte beruhen, libertär, wenn sie den sozialen und ökonomischen Grundrechten normativ oderfaktisch die Geltung verweigern. Soziale Demokratien hingegen, die die universellen Grundrechte in all ihren völkerrechtlich normierten Dimensionen anerkennen, sind folglich liberal und sozial. Für die moderne liberale Demokratie sind daher die beiden Grundtypen der sozialen und der lbertären Demokratie in Theorie und Praxis zu unterscheiden.

In der Demokratietheorie besteht seit längerem ein kennzeichnendes Paradox. Einerseits gilt es als ein gut bestätigtes Ergebnis der Forschung über die Entstehungs- und Stabilitätsvoraussetzungen von Demokratien, dass das ökonomische System des Marktkapitalismus wegen seiner freiheitlichen Verkehrsformen und seiner beispiellosen Leistungsfähigkeit zu den Voraussetzungen funktionsfähiger und stabiler Demokratisierung gehört. Andererseits gelangt die vergleichende Demokratieforschung regelmäßig zu dem Ergebnis, dass die Dominanz der Strukturen liberaler Marktwirtschaft wegen der Ungleichheiten und Unsicherheiten, die sie erzeugen, die Grundlagen demokratischer Legitimität und Stabilität untergraben. Verbunden damit ist die demokratietheoretische und demokratiepolitische Schlüsselfrage, wo die Grenzen für die Ungleichheit in der Verteilung der Ressourcen für politisches Handeln auf Seiten der Bürger liegen, wenn der Anspruch politischer Gleichheit als erfüllt und die Nachhaltigkeit der Demokratie als praktisch gesichert gelten sollen. Auf sie gibt es eine fast unüberschaubare Zahl von Antworten. Sie gruppieren sich um die beiden Pole des libertären[1] und des sozialen Verständnisses von Demokratie.

[1] In der hier vorgelegten Theorie wird „libertäre Demokratie“ als einer der zentralen Grundbegriffe in Anlehnung an die Begriffswahl und Inhaltsbestimmung bei Robert Nozick (1974) verwendet und im Verlaufe der Argumentation präzisiert und theoretisch bestimmt (Vergl. auch Merkel u.a. 2003, Merkel/Krück 2003). Damit soll zugleich ein Beitrag zur genaueren Typologisierung innerhalb der Demokratietheorie selbst geleistet werden. Eine etwas

Der hier vorgelegte Theorieentwurf versteht sich als eine systematische und umfassende Entfaltung der Begründung und des Gestaltungsanspruchs Sozialer Demokratie in Auseinandersetzung mit den Positionen ihrer libertären Alternative in der normativen, theoretischen und empirischen Dimension. Dabei geht es um die Frage, welche Bedingungen im wirklichen gesellschaftlichen Leben erfüllt sein müssen, damit aus den universellen Grundrechten der liberalen Demokratie real wirkende und grundrechtlich gesicherte Freiheitschancen für alle Bürger, eben Soziale Demokratie, werden kann.

Der vorliegende Text umfasst den allgemeinen Teil der Theorie der Sozialen Demokratie. In einem zweiten Teil, der in absehbaren Zeit folgen soll, werden Analysen zu unterschiedlichen Modellen der Sozialen Demokratie sowie die Ergebnisse einer empirischen Vergleichsforschung vorgelegt, die im Rahmen dieser Theorie erarbeitet werden.

Es ist ein verbreitetes Missverständnis, dass es sich bei der Theorie der Sozialen Demokratie um eine ausschließlich normative Konzeption handelt. Einer ihrer Schwerpunkte besteht naturgemäß in der systematischen Verfolgung der Frage, welche demokratietheoretischen und demokratiepolitischen Konsequenzen Bürgerrechte nach sich ziehen, die entsprechend den Grundrechtspakten der Vereinten Nationen nicht auf die bürgerliche und politische Geltungsdimension begrenzt sind, sondern die kulturelle, soziale und ökonomische Geltungssphäre gleichrangig einschließen. Dennoch handelt es sich auf dieser Grundlage auf weiten Strecken um eine in ihren wesentlichen Ergebnissen empirische, in jedem Falle empirisch gestützte Theorie. Erst im Zusammenwirken der normativen Geltungsansprüche der sozialen und ökonomischen Grundrechte mit empirisch überprüfbaren Analysen, Forschungsergebnissen, Annahmen und Vorgriffen entsteht eine Theorie. Die empirische Theoriedimension kommt nach dem Selbstverständnis des vorliegenden Ansatzes an fünf unterschiedlichen Schnittstellen ins Spiel:

Erstens in der grundlegenden Annahme, dass die in der Demokratietheorie formulierten Legitimationsbedingungen politischer Herrschaft zugleich auch die Ansprüche formulieren, unter denen den betroffenen Menschen selbst auf längere Sicht das Gemeinwesen, in dem sie leben, legitim erscheint. In dieser Hinsicht sind die Legitimationskriterien der Sozialen Demokratie, soweit sie normativ richtig und realistisch formuliert sind, zugleich auch in empirischer Hinsicht Stabilitätsbedingungen demokratischer Herrschaft. Ein Gemeinwesen, das sie deutlich und nachhaltig verfehlt, kann, im Sinne der Hegelschen Kategorie der Kausalität des Schicksals, nicht unbegrenzt mit staatsbürgerlicher Folgebereitschaft rechnen. Daraus ergeben sich empirisch überprüfbare Erklärungsansprüche.

Zweitens sind die Einzeltheorien, deren Integration vollzogen wird, größtenteils unter Berücksichtigung des Standes der empirischen Forschung in den jeweiligen Teilgebieten erarbeitet. Das gilt beispielweise für zentrale Theoriestücke, wie die Theorie des Sozialstaates, der Wirtschaftsverfassung, der ökonomischen Regulation oder der gesellschaftlichen Demokratisierung.

Drittens ist der gesamte Bereich des Pragmatismus der Mittel und Wege der Organisation Sozialer Demokratie, auf die in jedem der theoretischen Teilbereiche abgestellt wird, auf die empirische Beurteilung der spezifischen Funktionsvoraussetzungen und Wirkungen der herangezogenen Instrumente und Organisationsformen bezogen und darum von empirischen Erkenntnissen und Erfahrungen abhängig.

---

andere Zielsetzung verfolgt Herbert Kitschelt mit der antiautoritären Akzentuierung, die er seinem Begriff „libertär“ für die Wähler- und Parteienforschung gegeben hat (Kitschelt 1994).

Viertens geht der Theorieentwurf in nahezu allen Teilbereichen von empirischen Erkenntnissen und Einschätzungen der systematischen Ursachen und Wirkungsweisen spezifischer gesellschaftlicher Risiken für die Realität der Menschen- und Bürgerrechte in bestimmten Typen und Entwicklungsabschnitten kapitalistisch verfasster Volkswirtschaften aus.

Und *fünftens* erfolgt die Theoriebildung mit Blick auf die Realität und die spezifischen Erfahrungen von Gesellschaften, die den Anspruch erheben oder erheben können, zumindest teilweise die Kriterien einer Sozialen Demokratie zu erfüllen.

Keine Demokratietheorie kommt ohne einen normativen Bezugsrahmen aus. Der Geltungssinn der vorliegenden Theorie der Sozialen Demokratie ist jedoch nicht in dem Sinne normativ, dass sie auf spezifisch eingeführten Normen beruht und sich in deren Entfaltung erschöpft. Vielmehr basiert sie auf öffentlich-rechtlich bzw. völkerrechtlich geltenden Normen. Sie entfaltet in ihren Analysen mit Blick auf die empirischen Risiken ihrer Realisierung, der Erfahrungen mit der Wirkungsweise alternativer Regelungen und der erfahrungsgestützten Einschätzung der Formen ihrer Realisierung ein System der institutionellen, organisatorischen und kulturellen Bedingungen ihrer Erfüllung. Dabei werden jeweils diejenigen Elemente, die für die Soziale Demokratie von spezifischer Bedeutung sind, ausführlich dargestellt, die mit der liberalen Demokratie geteilten Bereiche hingegen vergleichsweise knapp. Eine solche Theorie könnte paradoxer Weise daher sogar ohne einen eigenen normativen Anspruch auskommen, indem sie sich darauf beschränkt, analytisch diejenigen Bedingungen zu untersuchen, unter denen die positiv geltenden Verfassungs- und Völkerrechtsnormen der universellen Grundrechte den von ihnen erhobenen Geltungsanspruch auch tatsächlich einlösen könnten. Die hier entfaltete Theorie der politisch-optionalen Risiken leistet jedoch eine eigenständige Begründung für die normative Grundlegung der Sozialen Demokratie.

Inhalt

Vorwort 5

I. Einleitung 13

1. Theorieanspruch 13
2. Strukturüberblick 33

II. Politische Philosophie 35

3. Politischer Liberalismus im Widerspruch 35
4. Ein Systementwurf Sozialer Demokratie 52
5. Soziale Bürgerschaft 72
6. Universelle Grundrechte 80
7. Soziale Risiken und Grundrechte 89
8. Selbstverantwortung und Bürgerpflichten 115
9. Politische Anthropologie 129
10. Gerechtigkeit und politische Integration 140
11. Nachhaltigkeit und Soziale Demokratie (Lew Hinchman) 171

III. Politische Theorie 193

12. Politische Handlungspflichten 193
13. Akteure, Systeme und Strategien 197
14. Politische Steuerung und Soziale Demokratie 202
15. Gesellschaftliche Demokratisierung 214
16. Öffentlichkeit und politischer Prozess 225
17. Zivilgesellschaft und liberale Demokratie 237

IV. Politische Ökonomie 251

A. Paradigmenwechsel Globalisierung 251
18. Handlungsbedingung Offene Märkte 251

B. Ökonomie (mit Jan Turowski) 252
19. Grundrechte und politische Ökonomie 252
20. Eigentum und Freiheit 257
21. Öffentliche Güter und Bürgerrechte 262
22. Der Markt-Staat Verbund 272
23. Die Einbettung der Wirtschaft 277
24. Varianten des Kapitalismus 279

25. Wirtschaftsverfassung Sozialer Demokratie 289
26. Kapitalismustypen im Vergleich 291
27. Soziale Marktwirtschaft 295
28. Soziale Marktwirtschaft und Globalisierung 298
29. Steuerungspragmatismus 305
30. Ökonomische Regulation 308
31. Modelle makroökonomischer Regulation 310
32. Das Primat der Politik 317

C. Sozialstaat (mit Maren Eichert) 319
33. Grundrechte und Sozialstaat 319
34. Regime sozialer Sicherung 321
35. Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsgesellschaft 336
36. Sozialstaatsfinanzierung und Steuerstruktur 337
37. Arbeit und Menschenwürde 350
38. Schlüsselressource Bildung 363
39. Narrative des Sozialstaats 370
40. Soziale Demokratie Europa 373

D. Ressourcen, Chancen und Restriktionen 388
41. Perspektiven der Nachhaltigkeit 388

V. Politik der Globalisierung 395

42. Soziale Demokratie und Globalisierung 395
43. Sozialen Demokratie in der globalen Peripherie (Hartmut Elsenhans/Thomas Meyer) 401
44. Globale Bürgerschaft 419
45. Globales Regieren 425
46. Die globale Einbettung der Märkte 441
47. Soziale Globalisierung 448
48. Globalisierung und politische Kontingenz 456

VI. Politische Kultur 461

49. Soziale Demokratie und kultureller Universalismus 461
50. Kulturelle Grundlagen für Soziale Demokratie in Ostasien (Eun-Jeung Lee) 465
51. Soziale Demokratie als politische Kultur 482
52. Soziale Demokratie und kultureller Pluralismus (Lew Hinchman) 488
53. Kulturelle Differenz und soziale Bürgerschaft 505

VII. Politische Praxis 513

54. Der Dritte Weg. Modernisierung und Globalisierung 513
55. Soziale und Libertäre Demokratie. Empirische Befunde 533

VIII. Demokratietheorie 571

56. Politische Akteure Sozialer Demokratie 571
57. Trade-Offs und Dilemmas 585
58. Pragmatismus und Reflexivität 592
59. Gestalten und Anpassen 597
60. Defekte und konsolidierte Demokratie 601
61. Schlussbemerkung 609
62. English Summary (Lew Hinchman, Jan Turowski) 611

Literatur 633
Autoren und Mitarbeiter 697
Dank 699
Namensindex 701

I. Einleitung

1. Theorieanspruch

Demokratietheoretischer Rahmen

Die Theorie der Sozialen Demokratie beschreibt und erklärt die gesellschaftlichen Bedingungen der Legitimität moderner Demokratie, die sich aus universellen Grundrechten ableitet, und deren Bedeutung für demokratische Effektivität und Stabilität. Sie stützt sich daher notwendigerweise gleichermaßen auf normativ begründende wie auf empirisch erklärende Elemente. Es gehört seit den Forschungen der führenden amerikanischen Demokratietheoretiker *Seymour Martin Lipset* und *Robert A. Dahl* zu den immer erneut bestätigten Standardergebnissen der vergleichenden empirischen Demokratieforschung, dass zentrale Elemente einer Sozialen Demokratie zu den Faktoren zählen, die die Funktionsfähigkeit und Stabilität von Demokratien in signifikantem Maße wahrscheinlicher machen[1]. Ohne ein soziales Fundament, das politische Gleichheit unabhängig macht vom sozialen Status, und ohne ein von ihren Bürgern geteiltes Verständnis gerechter Ordnung bleibt Demokratie ein Torso und als solche immer gefährdet. Darüber ist sich der größere Teil der Demokratieforschung einig[2]. Demokratie hat auf die Dauer keinen unangefochtenen Bestand, wenn sie sich in einem formalen politischen Institutionen-System erschöpft, während gesellschaftliche und wirtschaftliche Macht sich der Mitverantwortung der von ihr Betroffenen entzieht und die Voraussetzungen ihrer Bürger zur erfolgversprechenden Mitwirkung an den politischen Entscheidungen hochgradig ungleich verteilt sind. Eine bloß *delegative* Demokratie und ohnmächtige Passivbürgerschaft sind Formen *defekter Demokratie*, die gleichermaßen die Effektivität und Legitimität demokratischer Gemeinwesen in Frage stellen[3].

Soziale Demokratie als Theorie versteht sich als eine empirisch gestützte Erklärung der komplexen Zusammenhänge zwischen Legitimität, Effektivität und Stabilität moderner Demokratien. Damit enthält sie zugleich auch Beschreibungen und Begründungen derjenigen sozialen Strukturen, die über die Legitimität und Stabilität moderner Demokratien wesentlich mitentscheiden. Sie ist eine Theorie der Praxis im doppelten Sinne. Sie beschreibt als empirische Wissenschaft in ihrem erklärenden Teil die funktionalen Defizite einer sich in den formalen Entscheidungsprozeduren erschöpfenden *libertären* Demokratie und untersucht deren Folgen für demokratische Legitimität und Stabilität. Und sie analysiert die unterschiedlichen Formen der Praxis politischer Handlungsstrategien, die mit guten Gründen als exemplarische Form der Realisierung Sozialer Demokratie gelten können. Diese beruhen in einer Welt im Wandel stets auf kontingenten Randbedingungen. Das gilt speziell für den im Gang befindlichen Prozess der Globalisierung[4]. Darum vergleicht die Theorie der Sozialen Demokratie nicht nur die Voraussetzungen und Wirkungen unterschiedlicher, schon praktizierter Handlungsstrategien, sie schließt auch die Erörterung möglicher Politiken ein, die unter den bekannten empirischen Bedingungen der Gegenwartswelt

[1] Lipset 1959, 1992, 1994, 1998, Dahl 1989, 1998, Powell 1982
[2] Siehe den informativen Überblick über die einschlägigen Ergebnisse bei Schmidt 2000
[3] O`Donnell 1979, 1994, Merkel u.a. 2003
[4] Siehe dazu und zur Literatur die Kapitel 48 bis 53

T. Meyer, *Theorie der Sozialen Demokratie,*DOI 10.1007/978-3-531-92841-8_1,
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

den Anspruch erheben können, als Beiträge zur Realisierung Sozialer Demokratie wirksam werden zu können.

Die generative Idee der Sozialen Demokratie ist die systematisch gestellte Frage nach dem Verhältnis der *Formalgeltung* der im demokratischen Legitimationsanspruch enthaltenen und in den Pakten der Vereinten Nationen von 1966 völkerrechtlich verbrieften universellen Grundrechte zu den sozialen Bedingungen ihrer *Realwirkung* für alle Personen. Für eine Theorie der Sozialen Demokratie geht es daher nicht lediglich um die Interpretation derjenigen Normen, die die Legitimität der Demokratie sichern, und der politischen Institutionen, in denen sie sich verkörpern. Auch die Analyse der empirischen Voraussetzungen für die Entfaltung ihrer realen Wirksamkeit spielt eine Schlüsselrolle. Ebenso sehr geht es ihr aber aus Gründen, die im Einzelnen im Rahmen der Theorie selbst zu entfalten sind, um die Klärung der Bestandsvoraussetzungen von Demokratie in der modernen Welt und um empirisch zuverlässige Antworten auf die Frage, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit die Demokratie in der Gegenwartswelt ihrem eigenen Anspruch genügt.

Dies alles sind Aufgaben und Themen einer wissenschaftlichen Demokratietheorie[5]. Sie bezieht sich, wenn sie normativ plausibel begründet und empirisch überzeugend fundiert ist, auf die Praxis der Demokratie in der komplexen Gegenwartswelt. Die Wahl eines demokratietheoretischen Zugangs zur Theorie der Sozialen Demokratie erfolgt in einem weiten Verständnis von Demokratietheorie. Es schließt eine Reihe miteinander verbundener Dimensionen demokratietheoretischer Forschung ein, die mitunter als getrennte Bereiche verstanden werden. Dazu gehören, *erstens,* die *normative* Dimension mit ihrer Frage nach den Anforderungen an die Legitimation der Institutionen und Politiken der Demokratie, *zweitens* die *empirisch-analytische* Dimension mit ihrer Frage nach der Leistungsfähigkeit demokratischer Systeme bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme, *drittens* die *Stabilitätsforschung* mit ihrer Frage nach den Bedingungen der Bestandssicherung politischer Demokratie, *viertens* die *vergleichende* Demokratieforschung mit ihrer Frage nach dem Erfolg unterschiedlicher länderspezifischer Problemlösungen für demokratische Herausforderungen sowie, *fünftens*, die neuere Forschung über Ursachen, Formen und Wirkungen *defekter* Demokratie[6].

Da sich diese Fragerichtungen alle auf dieselbe Realität, nämlich die Praxis der Demokratie, beziehen, kann es nicht überraschen, dass das in der wissenschaftlichen Arbeitsteilung Getrennte in der Realität intern untrennbar verwoben ist. Die Legitimität demokratischer Systeme wirkt sich auf ihre Problemlösungsfähigkeit und ihre Stabilität aus, so wie diese wiederum Rückwirkungen auf ihre Legitimation haben. Es kennzeichnet die Demokratie wie kein anderes politisches System, dass in ihr Output- und Input- Legitimation, Leistung und Partizipationschancen, nicht unabhängig voneinander sind[7]. Das zeigt sich unzweideutig in der vergleichenden Demokratieforschung. Die Theorie Sozialer Demokratie aus dem Blickwinkel der Demokratietheorie, so wie sie hier verstanden wird, zielt auf eine analytisch differenzierte Integration dieser Fragerichtungen.

[5] Sartori 1997
[6] Zum Kontext der Demokratietheorie v.a. Schmidt 2000, Przeworski 1985
[7] Scharpf 1999b

Theoretische Grundbegriffe

Soziale Demokratie ist im Sprachgebrauch der Gegenwart beides, ein Grundbegriff der Demokratietheorie und ein Name zur Kennzeichnung eines richtungspolitischen Programms[8]. Obgleich zwischen diesen beiden gebräuchlichen Verwendungen mannigfaltige Wechselbeziehungen bestehen, handelt es sich bei ihnen doch um zwei deutlich zu unterscheidende Sachverhalte mit verschiedenartigen Geltungsansprüchen. Die Theorie der Sozialen Demokratie ist weder in ihrer normativen Grundlegung noch in ihrer erklärenden Rolle und auch nicht bei der vergleichenden Erörterung der verschiedenartigen Wege ihrer Realisierung auf bestimmte *vorgegebene* politische Akteure angelegt, obgleich natürlich jeder Schritt ihrer Realisierung davon abhängt, dass sich überhaupt politische Akteure für das aus ihr ableitbare praktische Handlungsprogramm einsetzen[9]. Verschiedenartige politische Akteure wiederum können den Begriff S*oziale Demokratie* als Programmnamen nutzen, wo sie dies für vorteilhaft halten, weit gehend unabhängig davon, ob und in welchem Maße ihre politischen Bestrebungen durch die Theorie der Sozialen Demokratie gedeckt sind oder überhaupt Anschluss an sie suchen[10].

Dieser spannungsreiche Sachverhalt, der zu Missverständnissen einlädt, unterscheidet sich freilich im Falle der Theorie der Sozialen Demokratie nicht prinzipiell von der Theorie-Praxis-Konstellation bei den konkurrierenden Grundbegriffen der politischen Theorie, wie etwa denen des Liberalismus, der politischen Ökologie oder des Konservatismus[11]. In allen diesen Fällen gibt es, in unterschiedlicher Dichte und Dauer, sowohl einen wissenschaftlichen Diskurs zum Thema wie auch parteipolitische und zivilgesellschaftliche Akteure, die an dieselben Leitbegriffe in politischer Absicht programmatisch oder rhetorisch anknüpfen, ohne dass daraus spezifisch einlösbare Ansprüche der wechselseitigen Entsprechung entstehen. Freilich schließt die wissenschaftliche Theoriebildung in ihren erklärenden Teilen und bei der Erörterung von Handlungsstrategien in *methodisch reflektierter Distanz* immer auch an die soziale und politische Praxis an, die in den von ihr behandelten Problemfeldern und im Hinblick auf die von ihr diskutierten Handlungsstrategien die Realität prägt[12]. Andererseits sind politische Akteure, die begründbar den Leitbildern der Sozialen Demokratie folgen wollen, zumindest gut beraten, die Ergebnisse der Theorie in ihre strategischen und praktischen Überlegungen einzubeziehen.

Formalgeltung und *Realwirkung* universeller Grundrechte sind zwei der zentralen Grundbegriffe der hier entfalteten Theorie der Sozialen Demokratie. Der Begriff *Formalgeltung* bezeichnet in allen folgenden Kontexten sowohl die förmliche Rechtsgeltung der entsprechenden Grundrechte wie auch ihre überpositive Gültigkeit als universelle Menschenrechte. Der Begriff *Realwirkung* bezieht sich hingegen auf die Effektivierung der entsprechenden Rechte in der lebenspraktischen Handlungsdimension. Er bezeichnet die tatsächliche Verfügung einer Person über die *Chancen zur Nutzung* ihrer Grundrechte. Es geht bei diesem komplementären Begriffspaar um den Unterschied zwischen dem Recht auf einen Arbeitsplatz und der tatsächlichen Verfügung über einen Arbeitsplatz, dem Recht auf Bildung und dem Vorhandensein eines Bildungsangebotes in der Lebenswelt der Bürger,

[8] Meyer 1991b
[9] Vergl. dazu aus empirischer Sicht: Schmidt 2000: 383 ff und Kap. 57
[10] Meyer 1991b, Przeworski 1985
[11] Vergl. Neumann 2000
[12] Dworkin 2000

das von ihnen wirksam wahrgenommen werden kann. Die Theorie der Sozialen Demokratie fragt nach den Bedingungen, die erfüllt sein müssen, um die Realwirkung der Grundrechte ebenso universell zu machen wie ihre Formalgeltung.

Der vorliegende Theorieentwurf ist auch ein Versuch, *Soziale Demokratie* als einen der wissenschaftlich theoretischen Grundbegriffe der Politikwissenschaft in größtmöglicher Präzisierung zu fassen und in eine allgemeine Theorie einzubetten, die ihn in umfassender Weise expliziert. Im Rahmen einer allgemeinen Demokratietheorie ist der Grundbegriff der Sozialen Demokratie daher auf die beiden Begriffe der *liberalen* Demokratie und der *libertären* Demokratie auf je spezifische Weise bezogen. Im vorliegenden Kontext wird im Einklang mit dem Hauptstrom der theoriegeschichtlichen europäischen Tradition die rechtsstaatlich pluralistische, auf die Geltung von Menschenrechten gestützte Demokratie, als *liberale Demokratie* bezeichnet[13]. Der von ihr gesetzte Rahmen lässt Raum für die beiden Hauptvarianten einer *libertären* und einer S*ozialen* Demokratie. Während die libertäre Demokratie durch die Begrenzung der Demokratie und der Grundrechte auf den politischen Bereich gekennzeichnet ist und das sozial ungebundene Eigentum sowie den selbstregulierenden Markt als die institutionellen Entsprechungen der Demokratie im wirtschaftlich-gesellschaftlichen Bereich definiert, basiert die *Soziale Demokratie* auf der Vorstellung, dass Demokratie in Verbindung mit den Grundrechten im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereich einer ihnen gerecht werdenden Verfassung der geregelten Teilhabe, des Rechtsanspruchs auf soziale Sicherung und der gerechtigkeitsorientierten Distribution sowie einer diesen Werten verpflichteten regulativen und distributiven Politik des demokratischen Staates bedarf[14]. Im Hinblick auf den in der politischen Arena üblichen Sprachgebrauch könnte auch zwischen liberaler und Sozialer Demokratie unterschieden und in dieser Verwendung die liberale Demokratie durch Kriterien des Wirtschaftsliberalismus bestimmt werden[15]. In der vorliegenden Theorie wird demgegenüber im definierten Sinne konsequent die Begriffstriade *liberale*, *libertäre* und *Soziale* Demokratie verwendet.

Eine gewisse Unstimmigkeit dieser Begriffsverwendung gegenüber der diesen ganzen Theoriebereich weit gehend dominierenden US-amerikanischen Debatte resultiert daraus, dass *liberal* dort vielfach deckungsgleich mit dem ist, was in Europa als *Soziale Demokratie* (demokratisch sozial) bezeichnet wird. Daher sind in Kontexten, bei denen es auf eine genaue Unterscheidung ankommt, gelegentlich ergänzende Attribute erforderlich, um die in der hier vorgeschlagenen Begriffstriade markierten Differenzen in ausreichender Präzision durchhalten zu können. Dann ist etwa von Liberalismus, egalitärem Liberalismus und libertärem Liberalismus die Rede. Wie immer eine solche Begriffswahl im Lichte der Gebote der Klarheit und der Richtigkeit auch zu beurteilen sein mag, jedenfalls kommt auch in ihr der unbestreitbare Sachverhalt zur Geltung, dass für die Theoriebildung in diesem Bereich *drei* unterschiedliche Grundbegriffe ins Spiel gebracht werden müssen.

[13] Gray 1989, 1995, Sartori 1997, Schmidt 2000

[14] Im Unterschied dazu spricht Gray von revisionist liberalism bei Theorieentwürfen, die in Richtung Soziale Demokratie weisen, und von classical liberalism im Falle der libertären Theorie vom Schlage von Hayeks. Gray 1995: 36

[15] Dieser vom Autor selbst in früheren Schriften praktizierte Sprachgebrauch begünstigt aber Missverständnisse, da er zwei unterschiedliche Begriffsinhalte mit demselben Wort bezeichnet.

Eine wissenschaftliche Theorie

Der vorliegende Entwurf einer Sozialen Demokratie versteht sich als ein Beitrag zur wissenschaftlichen Demokratietheorie. Er verzichtet gleichwohl, wie in expliziter oder impliziter Weise die gesamte Demokratietheorie selbst, nicht auf eine praktische Perspektive im Hinblick auf die Normen, die im Rahmen der Theorie eingeführt, begründet und den empirischen Analysen der Teilbereiche zugrunde gelegt werden. Das gilt gleichermaßen für die Analyse der Handlungsstrategien, die für die gesellschaftliche Gesamtverfassung und die einzelnen Politikfelder daraus abgeleitet werden. In diesem Sinne geht es bei ihr in letzter Instanz, unabhängig von den besonderen Akteuren, die sich eines solchen Projekts in konkreten Handlungssituationen in unterschiedlichem Maße annehmen, um eine Theorie der Praxis.

Es ist ein altes Vorurteil, dass die Theorie der Sozialen Demokratie eine ausschließlich oder in spezifischer Weise normative Demokratietheorie sei und darum in einem idealismusverdächtigen Sinne „unrealistischer" als die sogenannte „realistische" Demokratietheorie, die von vornherein weder mit nennenswerter politischer Beteiligung noch mit einer umfassenden Realisierung des normativen Anspruchs der Demokratie rechnet[16]. Die Theorie der Sozialen Demokratie muss wie jede andere Demokratietheorie umfassend empirisch fundiert und in methodischer Orientierung skeptisch an der Realität orientiert sein.

Die normative Dimension

Keine Demokratietheorie, die ihren Namen verdient, kann den Anspruch erheben, auf empirisch-analytischen Fragestellungen oder Methoden allein zu gründen und normative Theorieelemente als wissenschaftstheoretisch problematisch für eine moderne Sozialwissenschaft auszuschließen. Unabhängig von der Frage, ob eine derartige Zielsetzung intuitiv als wünschenswert erachtet wird, wäre eine solche Selbstbegrenzung allein aus wissenschaftslogischen Gründen prinzipiell undurchführbar[17]. Demokratie ist unvermeidlich eine normativ ausgezeichnete und begründete politische Praxis, mit der Folge, dass nahezu alle Teilfragen, die sie betreffen, normativ imprägniert sind. Das wird beispielhaft an dem Spannungsverhältnis von Effektivität und Partizipation deutlich. Stabilität und Effektivität demokratischer Institutionen, die, falls das möglich wäre, um den Preis des Verzichtes auf Partizipationsmöglichkeiten erkauft würden, könnten aus Gründen, die im konzeptionellen Sinn von Demokratie selber wurzeln, keinen demokratischen Anspruch erheben. Anderer-

[16] Vor allem in der Tradition von Schumpeter 1950, Downs 1968

[17] Die logische Struktur einer Theorie der sozialen Demokratie kann schon aus wissenschaftslogischen Gründen nicht in der Entfaltung von normativen Postulaten bestehen, die sich ihrerseits allein aus Normen und Werten ableiten. Der Versuch, auf einer solchen Basis zu empirisch gehaltvollen Handlungsstrategien zu gelangen, scheitert am normativistischen Fehlschluss, da aus normativen Prämissen allein empirisch gehaltvolle Aussagen nicht abgeleitet werden können. Ebenso offenkundig ist aber auch, dass aus empirischen Erklärungen oder Beschreibungen allein legitimierende Begründungen der Institutionen oder Handlungsstrategien aus logischen Gründen nicht gewonnen werden können. Andernfalls läge ein naturalistischer Fehlschluss vor. Um beide Fehlschlüsse zu vermeiden, können empirisch gehaltvolle und legitimationstheoretisch mit Anspruch auf allgemeine Geltung begründete Theorien der Sozialen Demokratie nur einer logischen Grundstruktur folgen, die die drei Elemente in ihrer je verschiedenen Geltungssphäre erarbeitet und sodann miteinander verbindet: 1. Die Explikation und Begründung der zugrunde liegenden Normen; 2. ihre empirischen Realisierungsbedingungen und 3. die Erklärung der Wirkung und Wechselbeziehungen von Institutionen und Handlungsstrategien im Hinblick auf die relevanten Normen.

seits wäre die bloße Maximierung von Partizipationschancen in einem normativistisch reduzierten Demokratieverständnis schon aus normativen Gründen nicht akzeptabel, wenn sie den Preis der Destabilisierung oder der Ineffektivität der betreffenden demokratischen Institutionen forderte, denn zu einer demokratischen Ordnung gehören die Chancen der Selbsterhaltung und der Problemlösung konzeptionell hinzu.

Diese Zusammenhänge verweisen darauf, dass in einer modernen Demokratietheorie auf der Höhe der gegenwärtigen Forschung empirische und normative Erkenntnisse und Methoden auf eine komplexe Weise ineinander greifen und voneinander weder abgesondert werden können noch dürfen. Selbst wo eine solche Trennung aber möglich erscheint, würde die Außerachtlassung der normativen Prämissen und ihrer Begründung die Demokratietheorie entscheidender Dimensionen ihres wissenschaftlichen Geltungssinnes berauben. Die Beziehung zwischen beiden Dimensionen muss auf methodisch reflektierte Weise hergestellt werden.

Selbst die sogenannte „realistische Demokratietheorie" der *Schumpeter-Downsschen* Schule, die nach ihrem eigenen Selbstverständnis auf anspruchsvolle normative Prämissen weit gehend verzichtet, kann ihre Geltungsbedingungen und die Erklärungskraft ihrer Theorieelemente nur mit Bezug auf normative Vorentscheidungen sichern. Der Vorrang institutioneller Stabilität und die Beschränkung auf den Maßstab funktionierender Elitekonkurrenz beispielsweise verdanken sich unvermeidlichen normativen Vorentscheidungen darüber, was im Hinblick auf die tradierten demokratietheoretischen Theoriebestände mindestens zu einer Demokratie gehört und was als entbehrlich betrachtet werden darf. Alles kommt also darauf an, das Normative und das Empirische auf sorgfältig begründete Weise aufeinander zu beziehen und logisch adäquat in die Theorie zu integrieren.

Geltungssinn und Argumentationsstruktur der vorliegenden Theorie der Sozialen Demokratie sind nicht in dem Sinne normativ, dass sie auf spezifisch eingeführten Normen des Autors oder einer partikulären Ethik beruhten oder sich in der Entfaltung aus ihnen abgeleiteter Postulate erschöpften. Der universelle Geltungsanspruch der Theorie lässt es vielmehr ratsam erscheinen, eine möglichst anspruchslose und *voraussetzungsarme* normative Basis zu wählen, die von partikulären wissenschaftlichen, kulturellen oder politischen Begründungsstrategien unabhängig ist. Nur dann lässt sich der Anspruch auf universelle Gültigkeit einlösen. Um diese Bedingung zu erfüllen, wird für die normative demokratiepolitische Grundlegung der vorliegenden Theorie in den zentralen Belangen ausschließlich von den Grundnormen ausgegangen, die in den *völkerrechtlich* gültigen *Grundrechtspakten der Vereinten Nationen von 1966* entfaltet und von gegenwärtig 148 Staaten aus allen Kulturkreisen und Entwicklungsregionen der Welt ratifiziert worden sind. Sie basiert auf einer Verknüpfung *bürgerlicher, politischer, sozialer, kultureller* und *ökonomischer* Grundrechte, die kulturell neutral formuliert sind und das unterschiedliche Entwicklungsniveau in unterschiedlichen Ländern ausdrücklich in Rechnung stellen[18].

Freilich verdankt sich diese Grundrechtscharta in ihrer Genesis ihrerseits einer legitimierenden Argumentation, deren universalistische, kulturenübergreifende Überzeugungskraft ihrer Institutionalisierung zugrunde lag. Diese Argumentation ist *geltungslogisch* stärker als die Pakte, denn sie liefert die *guten Gründe* für die universelle Geltung der Grundrechte. Aber sie ist *geltungspolitisch* schwächer, denn sie kann, im Unterschied zu den Pakten, Widersprechende nicht binden. In mehreren Kapiteln des nachfolgenden Textes

[18] Eide 1989, Alston/ Quinn 1987

wird diese Argumentation entfaltet[19]; zum einen, um mit den tieferliegenden Gründen Inhalt und Geltungssinn der Grundrechte in einen weiteren Kontext zu stellen, zum anderen, um unabhängig vom rechtspositivistischen Status der Grundrechte ihren universellen Geltungsanspruch theoretisch eigenständig zu begründen. Einer der Schwerpunkte der Theorie der Sozialen Demokratie im normativen Grundlagenbereich ist daher eine systematische Untersuchung der Frage, welche demokratietheoretischen, demokratiepolitischen und gesellschaftspolitischen Konsequenzen universelle Grundrechte dieser Art nach sich ziehen. Aber auch in diesem Sinne handelt es sich im Kern des Entwurfs um eine empirische Theorie, denn es geht ihr letztlich bei allen Fragestellungen immer um die Klärung der Voraussetzungen und Folgen völkerrechtlich geltender Grundrechte für die einzelnen gesellschaftlichen Handlungsbereiche unter den bekannten und absehbaren tatsächlichen Handlungsbedingungen der Gegenwartswelt.

Die Theorie entfaltet auf dieser normativen Basis in ihren Analysen ein System der institutionellen, organisatorischen und kulturellen Handlungsstrategien der realen Erfüllung dieser Grundrechte. Dabei nimmt sie ihren Ausgang *erstens* von den *empirischen sozio-strukturellen* Risiken für die Realwirkung der universellen Grundrechte, *zweitens* von den *intersubjektiv überprüfbaren* Erfahrungen mit der Wirkungsweise verschiedener Formen des politischen Umgangs mit diesen Risiken und *drittens* von *erfahrungsgestützten* Einschätzungen der Bedingungen der Realisierung der Grundrechte unter den in der Gegenwartswelt gegebenen Handlungsbedingungen. Im Bereich der Handlungsstrategien ist sie daher in gewissen Grenzen notwendigerweise *kontingent*, nämlich von empirischen Umständen abhängig, die von jeder möglichen Praxis immer nur bedingt vorausgesehen und beeinflusst werden können.

Eine auf diese Weise fundierte Theorie der Sozialen Demokratie könnte paradoxerweise daher auf weiten Strecken sogar gänzlich ohne einen eigenen normativen Anspruch auskommen, indem sie sich darauf beschränkt, analytisch diejenigen politischen Handlungsstrategien herauszuarbeiten, die es wahrscheinlich machen, dass die genannten positiv geltenden Verfassungs- und Völkerrechtsnormen der politischen und sozialen Grundrechte den von ihnen erhobenen Geltungsanspruch auch faktisch wirksam auf universelle Weise einlösen können.

Die hier vorgelegte Theorie der Sozialen Demokratie basiert weit gehend auf einem solchen methodologischen Selbstverständnis[20]. Es geht ihr im Kern um empirisch gestützte Antworten auf die *Schlüsselfrage, welche Institutionen, Foren, Politiken, Beteiligungschancen und Rechte muss eine Demokratie ausbilden, die die universellen Grundrechte aller ihrer Bürgerinnen und Bürger gegen alle strukturellen Risiken der modernen Ökonomie und Gesellschaft in einem angemessenen Maß zu sichern vermögen*. Die Feststellung der sozio-strukturellen Risiken, ihrer Ursachen und ihrer Wirkungsweise im Hinblick auf die mögliche Verletzung universeller Grundrechte ist eine Frage der Empirie und der empirischen Theoriebildung. Sie kann logischerweise ihre Antworten für die einzelnen relevanten Handlungsbereiche nicht ihrerseits aus den Normen gewinnen, um deren mögliche Verletzung es geht.

---

[19] Kap. 3, 4, 5 und 10

[20] In einem späteren Kapitel wird gleichwohl begründet, dass die Theorie der Sozialen Demokratie dennoch in spezifischer Hinsicht auch eine über diese Grundrechtsbasis hinaus gehende Begründung in Anspruch nehmen kann. Vergl. Kap. 8, 10 und 11

Im Rahmen der Theorie wird in einigen Teilbereichen darüber hinaus durchweg nur auf solche Normen Bezug genommen, die mit starken Gründen einen universellen Geltungsanspruch erheben können, weil sie einen direkten Bezug zu den allgemeinen Menschen- und Bürgerrechten haben. In diesem Sinne versteht sich die Theorie der Sozialen Demokratie als ein Beitrag zum aktuellen demokratietheoretischen Diskurs und auf diesem Weg auch zur demokratiepolitischen Selbstverständigung unter den Bedingungen der Gegenwartswelt.

Akteurstheorie als Bezugsrahmen

Die hier vorliegende Theorie der Sozialen Demokratie wählt einen *akteurstheoretischen* Ansatz als Ausgangspunkt. Sie konzipiert von vornherein und durchgängig die realisierbaren Handlungsprojekte gesellschaftlicher Gestaltung aus der Perspektive von Akteuren, deren Ressourcen und Restriktionen durch institutionelle Handlungsspielräume und die *Funktionslogik* der gesellschaftlichen Teilsysteme wesentlich mitbestimmt und damit immer auf spezifische Weise begrenzt ist[21]. Als die in dieser Hinsicht theoretisch fortgeschrittensten Ansätze einer reflektierten Synthese von Handlungs- und Systemtheorie können *Anthony Giddens' Theorie der Strukturierung*[22] sowie die im Kölner *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung* vor allem von *Fritz W. Scharpf* entwickelte Theorie des *akteurszentrierten Institutionalismus* gelten[23].

In diesen Ansätzen werden die handlungstheoretische und die systemtheoretische Perspektive in einem komplexen Konzept des gesellschaftlichen Akteurs zueinander in Beziehung gesetzt. Sowohl der Prozess der Differenzierung der Gesellschaft in Teilsysteme selbst wie auch die Strukturbildung und Funktionsgestaltung innerhalb der jeweiligen Teilsysteme sind „nur als Ergebnis von Interessen- und Einflusskonstellationen gesellschaftlicher Akteure im Rahmen funktionaler Erfordernisse gesellschaftlicher Reproduktion" angemessen zu erklären[24]. Eine rein systemtheoretische Betrachtung kann, wie *Giddens* gezeigt hat, weder erklären, wie die Herausbildung von gesellschaftlichen Teilsystemen zustande kommt, noch wie sich Systemstrukturen durch die Interessen und Motive ihrer Akteure reproduzieren. Die reinen Handlungstheorien hingegen können die Interessen der handelnden Akteure nicht angemessen mit den gesellschaftlichen Teilsystemen und Institutionen vermitteln, in denen sie tätig sind, und noch weniger die spezifischen Handlungsrestriktionen erklären und in Rechnung stellen, die ihren jeweiligen Handlungsrahmen definieren. Die gegebenen Institutionen und die generellen Handlungsorientierungen eines jeden Teilsystems konditionieren jedes Akteurshandeln, das in ihnen überhaupt erfolgreich sein will, obgleich sie, weil ihr Vollzug immer von Akteursentscheidungen abhängt, immer auch Spielräume der Gestaltung eröffnen.

[21] Schimank 1996, Scharpf 2000b
[22] Giddens 1995
[23] Mayntz 1988, Scharpf 2000b, Schimank 1988, 1996, 2000
[24] Schimank 1985: 422

Theorie, Erfahrung und Praxis

Eine moderne Demokratietheorie muss gleichzeitig zwei wissenschafts*theoretische* Bedingungen erfüllen, wenn sie wissenschaftliche Relevanz, empirische Fundierung, praktische Orientierung und theoretische Stringenz miteinander verbinden will. Sie muss, *erstens*, im Hinblick auf die einschlägigen Ergebnisse der gesamten empirischen Demokratieforschung formuliert sein und diese selbst dort, wo sie die einzelnen ihrer Ergebnisse zurückweist, argumentativ in Rechnung stellen. Sie muss, *zweitens*, alle Normen, Ziele und Wertungen, die sie enthält, im Hinblick auf die universellen Prinzipien moderner Demokratie, der Menschen- und Bürgerrechte sowie das Prinzip der Volkssouveränität mit intersubjektivem Überprüfungsanspruch begründen können. Diesen unvermeidlichen Wechselbezug zwischen empirischer Demokratieforschung und Explikation der normativen Prämissen jeder Demokratietheorie kann und muss selbstverständlich auch eine Theorie der Sozialen Demokratie in Anspruch nehmen, allerdings keineswegs in einem stärker zu Gunsten der normativen Prämissen gewichteten Ansatz als andere Demokratietheorien.

Gerade im Bereich der Demokratietheorie kann in der gegenwärtigen, durch die Prozesse der Globalisierung ausgelösten komplexen, widerspruchsvollen und im Hinblick auf wichtige Ergebnisse auch zukunftsoffenen Transformationsphase der Demokratie, in der mit respektablen Gründen sogar schon das Ende der herkömmlichen Demokratie diagnostiziert worden ist[25], eine verkürzte empiristische Festlegung keine überzeugenden Gründe ins Feld führen. Demokratietheorien, die von vornherein den größtmöglichen Einklang mit den eingefahrenen Realitäten suchen, sind unter diesen Umständen keinesfalls empirisch fundierter, und in diesem Sinne normativ weniger befrachtet, als solche, die gut begründete Vorgriffe auf wahrscheinliche und normativ wünschenswerte Zukunftsentwicklungen machen. Eine unreflektierte Nähe zum augenblicklichen empirischen status quo kann in einer Welt in beschleunigtem Wandel, die schon morgen ein ganz anderes, wenn auch heute nicht eindeutig fixiertes Gesicht zeigen wird, gerade einen besonders großen Mangel an Realismus und Fähigkeit zur empirischen Erklärung unter Beweis stellen[26]. Das gilt vor allem in denjenigen sozialwissenschaftlichen Forschungsgebieten, die wie unvermeidlicherweise gerade die Demokratietheorie, ihrerseits auch selbst praxisrelevante Beiträge zur Antwort auf die Frage leisten, wie eine Wirklichkeit im Fluss sich tatsächlich entwickeln wird *und soll*.

Komplexe Demokratietheorie

Es liegt in der Natur der Sache, dass eine Demokratietheorie im Maße der Legitimation ihrer Geltungsansprüche und des Realismus ihrer Erkenntnisse auf die Praxis der Demokratie bezogen ist. Und zwar auf Praxis im doppelten Sinne: dessen, was in ihrem Namen faktisch realisiert wird und dessen, was in verändernder Praxis sinnvoller Weise erstrebt werden kann. Obgleich der vorgelegte Theorieentwurf unter anderem vielfältige Vorarbeiten, Theoriefragmente und Integrationsentwürfe aus dem Bereich der Tradition der Sozialen Demokratie aufgreift, ist sein Theorieanspruch maßgeblich an der von *Fritz W. Scharpf* skizzierten *Theorie der komplexen Demokratie* orientiert[27]. Der leitende Gesichtpunkt,

[25] z.B. Guéhenno 1994
[26] Giddens 1995
[27] Scharpf 1970, Schmidt 2000, ganz ähnlich auch der "frühe" Etzioni 1975

sowohl im Grundlagenbereich wie auch in allen Teilbereichen, ist immer die Synthese aus bewährter und haltbarer Empirie mit begründbaren universellen Ansprüchen im Bereich der Normen, die dem Komplexitätsniveau der Gegenwartsgesellschaften in einer globalisierten Welt gerecht wird.

Die empirische Dimension

Erst aus der Fähigkeit zur Erklärung der Zusammenhänge zwischen den normativen Geltungsansprüchen universeller Grundrechte und den politischen Instrumenten ihrer Realisierung durch begründete Problemstellungen und Hypothesen sowie, darauf bezogen, empirisch überprüfbaren Analysen, Forschungsergebnissen, Annahmen und Vorgriffen, entsteht eine Theorie. Auch eine Theorie der Sozialen Demokratie muss im Wesentlichen nicht nur analysieren und begründen, sondern *erklären*. Ihre zentralen Erklärungsmuster zielen zum einen auf die Ursachen für systematische kollektive Ausschließungen von Personengruppen von der Realwirkung ihrer Grundrechte und zum anderen auf die Begründung von politischen Handlungsstrategien zur Gewährleistung einer solchen Realwirkung von Grundrechten, einschließlich der Beschreibung und Erklärung möglicher *Trade-Offs* zwischen ihnen.

Die empirische Theoriedimension kommt nach dem Selbstverständnis des vorliegenden Ansatzes an sechs Schnittstellen ins Spiel:

Erstens: In der grundlegenden Annahme, dass die in der Demokratietheorie formulierten Legitimationsbedingungen politischer Herrschaft die Ansprüche mitbedingen, unter denen den Bürgern auf längere Sicht ihr Gemeinwesen legitim erscheint. In dieser Hinsicht sind die Legitimationskriterien der Sozialen Demokratie, soweit sie normativ richtig und realistisch formuliert sind, zugleich auch in empirischer Hinsicht Faktoren der Stabilitätsbedingungen demokratischer Herrschaft, im Maße wie diese durch eine demokratische Kultur der Gesellschaft geprägt sind. Soziale Demokratie zählt nach den Erkenntnissen der vergleichenden Demokratieforschung vor allem aus diesem Grund zu den Faktoren, die die Stabilität von Demokratien in signifikantem Maße wahrscheinlicher machen[28]. In vergleichender Perspektive werden die Auswirkungen der Realisierung von Sozialer Demokratie in unterschiedlichen Ausmaßen und Formen auf die Qualität, die Stabilität und die Effizienz in demokratischen politischen Systemen untersucht[29].

Zweitens: In der Theorie der strukturellen gesellschaftlichen Risiken für die Realgeltung der Grundrechte von Personengruppen geht es um die drei empirischen Fragen: 1. wie diese Risiken entstehen und zu verantworten sind, 2. in welcher Hinsicht sie Gruppen von Bürgern betreffen und 3. in welcher Weise sie die Realwirkung ihrer Grundrechte beeinträchtigen.

Drittens sind die Einzeltheorien, deren Integration im folgenden Theorieentwurf vollzogen wird, im Anschluss an den Stand der relevanten empirischen Forschung in den jeweiligen Teilgebieten erarbeitet. Das gilt besonders für zentrale Theoriestücke wie die Theorien des Sozialstaates, der Wirtschaftsverfassung, der ökonomischen Regulation oder der gesellschaftlichen Demokratisierung. Sie enthalten Beschreibungen und Erklärungen der Wirkungen von Institutionen, Regelungsgrößen und Programmen im politisch-ökonomischen Bereich.

[28] Schmidt 2000:450f, Przeworski 1996, Dryzek 1996

[29] Diese Ergebnisse werden in der Hauptsache in Band II präsentiert werden.

Viertens ist der gesamte Bereich des Pragmatismus der Mittel und Wege bei der Organisation Sozialer Demokratie, auf die in jedem der theoretischen Teilbereiche abgestellt wird, auf die empirische Beurteilung der spezifischen Funktionsvoraussetzungen und Wirkungen der herangezogenen Instrumente und Organisationsformen bezogen und darum von empirischen Erkenntnissen und Erfahrungen abhängig. Das gilt gleichermaßen für die Analyse der zentralen Instrumente und Organisationsformen Sozialer Demokratie und die Erklärung ihrer Voraussetzungen, Folgen und Wechselwirkungen.

Fünftens erfolgt die Theoriebildung mit Blick auf die Realität und die spezifischen Erfahrungen von Gesellschaften, die den Anspruch erheben können, zumindest teilweise die Kriterien einer Sozialen Demokratie zu erfüllen.

Und, *sechstens,* werden auf der Basis eines Vergleichs unterschiedlicher Modelle Sozialer Demokratie in der Praxis ausgewählter Länder Erklärungen der Unterschiede, Begründungen der Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit von Problemlösungen und Vorschläge für eine empirisch relevante Typisierung der Modelle abgeleitet[30].

Der Anspruch der Theorie

Der Anspruch einer *Theorie* der Sozialen Demokratie ergibt sich im Verständnis dieses Entwurfs aus einem der Absicht nach logisch kohärenten, teils diskursiv, teils empirisch überprüfbaren Zusammenwirken der folgenden Aussageelemente:

Erstens: Die konsistente Begründung der normativen Grundlagen Sozialer Demokratie im Anschluss an den wissenschaftlichen Diskurs der Demokratietheorie.

Zweitens: Die Begründung von Organisationsformen, politischen Handlungspflichten und strategischen politischen Zielsetzungen auf der makropolitischen Ebene, die sich gleichermaßen aus den normativen Prämissen der Theorie und den empirischen Erkenntnissen über ihre Realisierungsbedingungen und -folgen in der politischen Praxis ergeben.

Drittens: Beiträge zur Klärung des Zusammenhangs zwischen Sozialer Demokratie und zentralen Leistungsparametern demokratischer politischer Systeme wie Partizipation, Legitimation, Effektivität, Identifikation und Stabilität.

Viertens: Die Beschreibung und Erklärung unterschiedlicher Formen Sozialer Demokratie sowie ihrer Voraussetzungen und Folgen durch komparative Analysen.

Fünftens: Die Analyse und Erklärung der Voraussetzungen, Wirkungsweise und Folgen unterschiedlicher politischer Institutionen und Handlungsstrategien für die Einlösung der normativen Zielsetzungen Sozialer Demokratie.

Sechstens: Die Analysen und Erklärungen der normativen und empirischen Differenzen zwischen sozialen und libertären Demokratien.

Trotz einiger Rückgriffe auf die Theoriegeschichte der Sozialen Demokratie und des demokratischen Sozialismus geht es nicht um eine Theoriegeschichte der Sozialen Demokratie. Von deren Produkten wird ein hochgradig selektiver Gebrauch gemacht, in dem nur wenige Theorien und Theoriefragmente aufgegriffen werden, sofern sie als Ausgangspunkt einer systematischen Theoriebildung dienen können.

[30] Die Ergebnisse dieses Vergleichs werden in Band II vorgestellt.

Kontrollierte Empiriedistanz

Die kategoriale Unterscheidung zwischen mangelnder Empirieangemessenheit und theoretisch begründeter Empiriedistanz ist von *Anthony Giddens* auf den Begriff des *utopischen Realismus* gebracht worden[31]. Obgleich sich die Theorie der Sozialen Demokratie in der Gegenwart auf eine umfassende Empirie der graduellen, und wie im Falle der skandinavischen Länder teilweise sogar hochgradigen, Realisierung der aus ihr abgeleiteten Imperative stützen kann, bestehen wissenschaftlicher Anspruch und der Reiz einer solchen Theorie für die Praxis gerade darin, dass sie auch über den Status quo hinaus Handlungsvorgriffe für die demokratische Selbstorganisation der Gesellschaft unternimmt, die in ihrer normativen Angemessenheit gut begründet, und in ihrer empirischen Realisierungsfähigkeit plausibel gemacht, aber nicht schon durchweg durch Realisierungsbeispiele belegt sind[32]. In diesem Sinne ist auch eine normativ argumentierende Theorie der Sozialen Demokratie nur als eine komplexe Demokratietheorie vertretbar. Dieses Kriterium bedeutet auf der Ebene der Theorie Erklärungsfähigkeit auf dem empirisch erreichten Komplexitätsniveau der Gegenwartsgesellschaft und auf Seiten des politischen Handelns vor allem prinzipielle Praktikabilität unter den heute bekannten ökonomischen und politischen Randbedingungen[33]. Als theoretisch relevant gelten Aussagen, die gleichzeitig die Kriterien erfüllen: Sie müssen 1. normativ plausibel begründet sein, 2. angemessen an die Funktionslogiken der gesellschaftlichen Teilsysteme in ihrem jeweiligen Geltungsbereich anschließen, und 3. im Hinblick auf die absehbare Akteurskonstellation politisch realisierbar erscheinen.

„Soziale Demokratie“ ist in der Bundesrepublik Deutschland ein positiv geltender verfassungsrechtlicher Anspruch an staatliches Handeln und in einer Reihe europäischer Länder, nicht allein den skandinavischen, in erheblichem Umfang beispielhaft realisiert. Sie ist daher im doppelten Sinne eine Theorie der Praxis, nämlich einerseits schon praktizierter Formen demokratischer und sozialer Organisationen der Gesellschaft und andererseits ein System praxisfähiger, konstitutiver und regulativer Normen und Instrumente. Die seit den neunzehnhundertneunziger Jahren währende sozialwissenschaftliche Debatte um das Schicksal und die Wirkungsvoraussetzung der Demokratie im Zeitalter der Globalisierung hat noch einmal deutlich werden lassen, dass ohne normativ begründete und empirisch orientierte Vorgriffe unter den Bedingungen der Gegenwart eine angemessene Theorie der Demokratie sich gar nicht mehr formulieren lässt[34]. Empirische Orientierung schließt daher in Zeiten beschleunigten, aber im Ergebnis offenen Wandels der Realität selbst ein kontrolliertes und dosiertes Maß an *Empiriedistanz* ein.

Wissenschaftliche und politische Semantik

In der ursprünglichen Verwendung des Begriffs bei *Lorenz von Stein* in den achtzehnhundertvierziger Jahren bezeichnete der Begriff S*oziale Demokratie* eine Politik mit der Zielperspektive sozialer Statusangleichung, im Prinzip unabhängig vom Typ der Staatsverfassung, unter den in dieser Epoche gegebenen Bedingungen jedoch im Rahmen eines monar-

[31] Giddens 1995, 1999a
[32] Schmidt 2000: 383-389
[33] Vergl. dazu die Ausführungen zur Akteurstheorie in Kap. 13
[34] Vergl. die Kapitel 42-49

chisch autoritären Staates[35]. Das normative Konzept der Demokratie bezog sich in dieser Begriffsverwendung demnach nicht auf die Grundlagen der politischen Staatsverfassung, sondern allein auf eine bestimmte Dimension der *sozialen Lebensverhältnisse*. Der Begriff schloss nicht den im Demokratiekonzept enthaltenen Anspruch gleicher Partizipationsrechte in den gesellschaftlichen Handlungsfeldern ein. Es ging dabei vielmehr, einem im neunzehnten Jahrhundert teilweise eingebürgerten Begriffsgebrauch entsprechend, um den isolierten Aspekt der sozialen Statusangleichung allein. Damit war der Begriff der Sozialen Demokratie in dieser ursprünglichen Verwendung der beiden Dimensionen beraubt, die dann spätestens seit der Theoriebildung *Hermann Hellers* gerade zu seinen eigentlichen konstitutiven Merkmalen geworden sind, nämlich der gesellschaftlichen Partizipationschancen und der politischen Demokratie[36].

Im Anschluss an diese ältere Tradition ist soziale Gleichheit als Legitimationsprinzip für undemokratische politische Herrschaft in einer historisch-finalistischen Perspektive im zwanzigsten Jahrhundert dann wieder von der marxistisch-leninistischen Orthodoxie in Anspruch genommen worden. Die nach einer langen Übergangsperiode autoritärer Herrschaft vorgeblich zu erreichende soziale Gleichheit sollte dabei sowohl die gegenwärtige soziale Ungleichheit, den weit gehenden Ausschluss wirklicher Partizipationschancen in Wirtschaft und Gesellschaft und vor allem die undemokratische Staatsverfassung legitimieren, deren einziger Rechtfertigungsgrund sie blieb. Die Inkonsistenz einer solchen Legitimation lag von Anfang an auf der Hand und wurde von Theoretikern der Sozialen Demokratie stets in unzweideutiger Weise bloßgelegt[37]. Die politischen und „wissenschaftlichen" Repräsentanten der marxistisch-leninistischen Legitimationsideologie haben aber für ihr Projekt zu keinem Zeitpunkt den Begriff der Sozialen Demokratie in Anspruch genommen, obgleich er in den Schriften von *Karl Marx* in positiven Bedeutungen Verwendung gefunden hatte. Für die Proponenten des Marxismus-Leninismus war er zu allen Zeiten ein semantisches Konzept aus den Arsenalen der politischen und wissenschaftlichen „Klassenfeinde".

Liberalismus und Soziale Demokratie

Die generative Idee der Theorie der Sozialen Demokratie lässt sich durch ihren Anspruch erläutern, die Widersprüche des politischen Liberalismus zugunsten der *Realwirkung* der universellen Grundrechte aufzulösen. Sie teilt mit diesem uneingeschränkt die Legitimationsgrundlagen der universellen Menschen- und Bürgerechte sowie der politischen Demokratie. Sie sieht aber deren Voraussetzungen, ihre Nachhaltigkeit und ihren Geltungsanspruch durch die *libertäre* Ausblendung der Frage nach den empirischen Bedingungen der Realwirkung formalgeltender Grundrechte in Frage gestellt. Schon aus diesem Grund können die *anti-liberalen* Traditionen des autoritären oder gar totalitären „Sozialismus" und aller Spielarten des fürsorglichen Obrigkeitsstaates nicht der Theorie der Sozialen Demokratie zugerechnet werden, denn sie teilt deren entscheidende Prämissen, Legitimationsgrundlagen und Zielsetzungen nicht. Ihrer Legitimationsweise, ihren Theorieansprüchen und politischen Ordnungsmodellen zufolge gehören diese Ideologien in die theoretische

[35] Waszek 1986, 2: 310 ff
[36] Vergl. Kap. 14
[37] Kautsky 1918, Bernstein 1921, 1924, zum Kontext: Kremendahl/ Meyer 1974

und politische Tradition der prä-modernen und prä-liberalen politischen Herrschaftslehren. Paradoxerweise leben sie in der Form spezifisch antimoderner Programme innerhalb der modernen Welt als Reaktion auf die Widersprüche im Prozess der Modernisierung wieder auf[38]. Obgleich sie Schnittflächen in der politischen Semantik mit der Tradition der Theorie der Sozialen Demokratie aufweisen und eine Reihe von politischen Schlüsselwörtern, allerdings in der Regel mit ganz anderen Begriffsinhalten, mit dieser teilen, gehören sie strukturell und inhaltlich gesehen eindeutig in die anti-liberale Theorietradition des politischen Traditionalismus oder Fundamentalismus[39]. Sie werden daher, außer in wenigen Fällen der exemplarischen Klärung von naheliegenden Missverständnissen, im Rahmen der hier vorgelegten Theorie der Sozialen Demokratie nicht behandelt.

Es erscheint aus allen genannten Gründen sinnvoll, den Begriff der S*ozialen Demokratie* ausschließlich solchen Konzepten vorzubehalten, die im Rahmen der verfassten liberalen Demokratie Projekte erörtern und begründen, in denen die ergänzenden Dimensionen der sozialen Gerechtigkeit, der sozialen Sicherheit und der gesellschaftlichen Partizipation oder das, was *Hermann Heller* die Erweiterung der Idee des materialen Rechtsstaates auf die gesellschaftliche Gesamtverfassung nennt, eine konstitutive Rolle spielen.

Politische Akteure

Die politischen Akteure, die sich in der europäischen Tradition in diesem Sinne in erster Linie auf die legitimierenden Ideen und praktischen Strategien der Sozialen Demokratie gestützt haben, die Parteien und Organisationen der demokratischen Arbeiterbewegung, haben sich im Verlaufe ihrer wechselvollen Geschichte je nach den Bedingungen der politischen Semantik in unterschiedlichen Situation veranlasst gesehen, ihre programmatischen Leitbegriffe zu verändern[40]. Zwar hat für einige von ihnen, darunter die deutsche und die österreichische Sozialdemokratie[41], der Begriff der Sozialen Demokratie seit Anbeginn eine zentrale Rolle gespielt, aber eher in ihrer theoretischen Selbstverständigung als im Parteinamen oder als programmatischer Leitbegriff[42]. In Europa haben sich die an den Leitideen des demokratischen, freiheitlichen Sozialismus orientierten Parteien im deutschsprachigen Bereich *sozialdemokratische* oder *sozialistische* Parteien genannt und ihre programmatischen Bestrebungen unter den politischen Leitbegriff des *demokratischen Sozialismus* gestellt[43]. Der Begriff der *Sozialen Demokratie* spielte bis in die neunzehnhundertneunziger Jahre hinein dabei eine untergeordnete Rolle. Er kam eher in wissenschaftlich ausgerichteten Arbeitszusammenhängen einiger der sozialdemokratischen Parteien vor oder in den Arbeiten einzelner Wissenschaftler oder Intellektueller.

[38] Meyer 1989, 1998, 2002b
[39] Anders Manfred G. Schmidt, der sie teilweise als etatistisch-autoritäre Variante der Sozialen Demokratie abhandelt. Schmidt 2000
[40] Im Kapitel über die politischen Akteure wird näher auf den Sachverhalt eingegangen, dass zu den politischen Akteuren der Sozialen Demokratie keineswegs ausschließlich die politischen Parteien der Arbeiterbewegung und ihre alliierten Organisationen zu zählen sind, sondern beispielsweise auch zum Teil und in bestimmten Handlungsfeldern christdemokratische Parteien in Kontinentaleuropa oder Bauernparteien in Skandinavien. Im vorliegenden Zusammenhang geht es aber ausschließlich um semantische Fragen, von denen nur die Parteien der Arbeiterbewegung betroffen sind.
[41] Sassoon 1997, 1998
[42] Müller 1967
[43] Brandt 1986

Erst nachdem infolge der postkommunistischen Transformationsprozesse in Osteuropa der traditionelle Programmbegriff des „demokratischen Sozialismus“ für längere Zeit in ungeklärter politischer Verwendungsabsicht von postkommunistischen Parteien angeeignet wurde, kam die ältere, im Verlauf der historischen Entwicklung nur gelegentlich in Anspruch genommene Begrifflichkeit der „Sozialen Demokratie“ regelmäßiger als parteioffizielles Programmsymbol von sozialdemokratischen Parteien ins Spiel[44]. Verbindliche parteioffizielle Positionen sind allerdings in dieser Hinsicht nicht zustande gekommen. Vor allem im französisch- und spanischsprachigen Bereich haben die in ihrer politischen Substanz seit langem eher sozialdemokratischen Parteien immer am Leitbegriff des *Sozialismus* festgehalten und auch den Begriff der Sozialdemokratie sowohl als Parteinamen wie auch als Leitbegriff ihrer programmatischen Bestrebungen zurückgewiesen[45]. Im englischsprachigen Bereich hingegen ist eine begriffliche Trennung zwischen Sozialdemokratie und Sozialer Demokratie aus grammatischen Gründen nicht möglich, gleichzeitig aber auch der entsprechende Begriff als Parteiname eher unüblich[46]. Von einer fest eingebürgerten Verbindung sozialdemokratischer Parteien mit dem politischen Grundbegriff der Sozialen Demokratie kann also in historischer Hinsicht nur bedingt die Rede sein. Gleichwohl ist seit den neunzehnhundertneunziger Jahren ihre Tendenz unverkennbar, soweit sie überhaupt noch auf eine übergreifende Bezeichnung für ihre programmatischen Bestrebungen zurückgreifen, am ehesten von *Sozialer Demokratie* zu reden.

Wissenschaft und Politik

Die Parallelität der Verwendung des Begriffs der Sozialen Demokratie in der wissenschaftlichen Diskussion und im parteipolitischen Sprachgebrauch ist zwar kein Zufall, denn eine Reihe zentraler Grundkriterien für das mit dem Begriff bezeichnete Projekt stimmen in beiden Bereichen überein. Wie aber insbesondere die aktuellsten Entwicklungen in der Programmatik und Praxis der sozialdemokratischen Mitte-Links-Parteien erweist, ist diese Beziehung in einem doppelten Sinne historisch kontingent. Weder ist garantiert, dass politische Parteien, die aus den Traditionen der Sozialdemokratie hervorgegangen sind, in ihren Programmen und ihrer Praxis die Kriterien in ausreichendem Maße erfüllen, die eine Theorie der Sozialen Demokratie formuliert und begründet, noch können sie, soweit dies der Fall ist, in dieser Hinsicht einen Monopolanspruch erheben. Sozialliberale, ökologische, bäuerliche und christlich-soziale Parteien haben in bestimmten historischen Konstellationen in der europäischen Geschichte immer wieder unter Beweis gestellt, dass auch sie in ausschlaggebender Hinsicht und in beträchtlichem Maße ihre Programmatik und Politik an Kriterien orientieren *können*, die denen der Theorie der Sozialen Demokratie entsprechen[47].

Jedenfalls sind die Geltungsbedingungen, die eine Theorie der Sozialen Demokratie erhebt, nicht davon abhängig, ob und in welchem Maße sie in den Programmen oder in der politischen Praxis gegebener politischer Parteien ihren Niederschlag finden. Zwar muss sich eine Theorie der Sozialen Demokratie, wie alle politischen Theorien, daran messen

[44] Meyer 1991b: 124 ff
[45] Sassoon 1997
[46] In den angelsächsischen Ländern wird für die entsprechende Partei eher auf die Kennzeichnung *Labour* (Großbritannien, Neuseeland, Australien) oder Democratic (Kanada, USA) zurückgegriffen.
[47] Esping-Andersen 1990

lassen, ob sie die politische Realität ihrer Zeit in angemessener Weise zum Ausdruck bringt und in ihren Verwirklichungsbedingungen die Kriterien des politischen Realismus erfüllt. Dazu gehört aber nicht die Frage, ob das von ihr entfaltete gesellschaftliche und politische Gesamtprojekt von einer bestimmten Partei zu einem bestimmten Zeitpunkt als realistisch und angemessen empfunden und als gültige Programmvorstellung übernommen wird.

Verfassungsrecht

Indem die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland in Urteilen des *Bundesverfassungsgerichts* aus den ersten Jahrzehnten nach der Staatsgründung ohne Umschweife als S*oziale Demokratie* bezeichnet worden ist, hat der Begriff auch eine öffentlich-rechtliche Bedeutungsebene gewonnen[48]. Das Gericht bezog sich mit dieser Begriffswahl implizit auf die staatsrechtliche Theorietradition *Hermann Hellers*, der als erster herausragender Staatswissenschaftler eine Theorie der Sozialen Demokratie in ihren Grundzügen auf wissenschaftlichem Niveau skizziert hatte. Der auf diese Weise vom Bundesverfassungsgericht ins Spiel gebrachte Ansatz ist einer der zentralen Ausgangspunkte der hier vorgelegten Theorie der Sozialen Demokratie.

Der Begriff Soziale Demokratie ist also in der jüngeren Geschichte durch drei verschiedenartige Verwendungskontexte gekennzeichnet: einen *wissenschaftlich-theoretischen*, einen *staatsrechtlichen* und einen richtungspolitisch *parteigebundene*n. Obgleich diese drei Verwendungskontexte durch eine Reihe gemeinsamer Referenzen intern in hohem Maße miteinander verbunden sind, dürfen sie doch nicht aufeinander reduziert werden, da sie in Geltungsanspruch und Geltungsebene nicht deckungsgleich sind. Auf den konkreten Gehalt des *Verfassungsbegriffs* Soziale Demokratie wirken sowohl dessen wissenschaftliche Bestimmung wie dessen politische Handhabung ein. Seine öffentlich-rechtliche Festlegung bleibt aber von beiden immer auch bis zu einem gewissen Grade unabhängig. Obgleich bei der programmatischen Füllung des *richtungspolitischen* Begriffs Anleihen bei der wissenschaftlichen Theoriebildung üblich sind, erfolgt diese doch ausschlaggebend auf der Basis politischer Diskurse und voluntaristischer Festlegungen. Schließlich nimmt auch die *wissenschaftliche* Theoriebildung in diesem Bereich Bezug auf die Praxis von Parteien und Regierungen, die Anspruch auf Orientierung an den normativen Vorgaben einer Sozialen Demokratie erheben, aber im Zweifelsfalle in kritischer Distanz und im Rahmen ihrer eigenen Geltungsbedingungen. Es ist auch weder unwahrscheinlich noch ungewöhnlich, dass sich politische Parteien in ihrer Praxis weit gehend vom normativen Rahmen der Sozialen Demokratie ablösen, und dennoch aus taktischen Gründen weiterhin am Begriff als politischem Schlagwort festhalten.

Hermann Heller

Soziale Demokratie ist spätestens seit dem Theorieentwurf von *Hermann Heller* begrifflich und konzeptionell immer als eine Variante liberaler Demokratie verstanden worden, nämlich als eine gesellschaftliche „Gesamtverfassung“, die zur Staatsverfassung der liberalen

[48] BVerfG 5, 198

Demokratie die Dimensionen der gesellschaftlichen Demokratisierung und der sozialen Gerechtigkeit in der *Gesellschafts- und Wirtschaftsverfassung* hinzufügt[49]. Bei Heller finden die zur liberalen Demokratie hinzutretenden Dimensionen der Sozialen Demokratie in letzter Instanz ihre Rechtfertigung darin, dass sie allein die Gewähr dafür bieten, die Grundlagen liberaler Demokratie stabil und nachhaltig erfüllen zu können. Denn nur dort, wo alle Staatsbürger von dem Bewusstsein geprägt sind, dass sie sich über die Grundfragen eines gerecht gestalteten Gemeinwesens im Prinzip immer einigen können, kann aus der gesellschaftlichen Vielheit der Interessen und Wertorientierungen am Ende eine durch die Überzeugung der Staatsbürger getragene staatlichen Einheit werden. In dieser staatstheoretischen Perspektive gewinnt Soziale Demokratie den Rang einer bedingenden Grundlage verfasster liberaler Demokratie. Sie ist infolge dessen nicht unabhängig von den institutionellen Garantien liberaler Demokratie und erst recht nicht als Gegensatz zu ihnen konzeptionell zu fassen.

Soziale Demokratie und Sozialstaat

Bei einer Theorie der Sozialen Demokratie geht es um weit mehr als um eine Theorie des Sozialstaats. Zwar kann auch das Konzept des Sozialtstaats, wie etwa in der klassischen Fassung von *Asa Briggs*[50], in der Theorie der Wohlfahrtsstaatsregime bei *Esping-Andersen*[51] oder im aktuellen Entwurf von *Frank Nullmeier*[52] , so weit gefasst sein, dass es sich mit dem Konzept der Sozialen Demokratie auf einer weiten Strecke überlappt. Es bleiben aber in jedem Falle drei entscheidende Differenzen, die beide voneinander unterscheiden: *erstens*, die Theorie der Sozialen Demokratie fragt als eine Demokratietheorie in erster Linie nach den Beiträgen von sozialer Sicherung, sozialer Gerechtigkeit und sozialer Teilhabe zur Qualität der Demokratie in den betroffenen Gesellschaften; *zweitens*, Soziale Demokratie hat auch die Strukturen gesellschaftlicher Demokratisierung außerhalb der Systeme sozialer Sicherheit zum Thema; und *drittens*, für die Theorie der Sozialen Demokratie ist die demokratische Einheit von Adressat und Autor politischer Entscheidungen das entscheidende Kriterium nicht nur für das politische System, sondern ebenso für den gesamten Bereich der sozialen Sicherung. Daher greift die Theorie der Sozialen Demokratie in ihrem sozialen Geltungsbereich und in ihren Fragestellungen auch über anspruchsvolle Theorien des Sozialstaats weit hinaus. Sie muss aber in erheblichem Maße auf deren Ergebnissen aufbauen und kommt darüber hinaus in *einer* ihrer zentralen Bedeutungsdimensionen mit ihnen zu weit gehender Deckung.

Reichweite und Perspektive der Einbeziehung gesellschaftlicher Teilbereiche in die Theorie der Sozialen Demokratie ergeben sich aus ihrer Rolle für die *Realwirkung* der universellen Grundrechte und den Beitrag, den sie jeweils für sich und in ihrer Beziehung zu anderen Teilbereichen dazu leisten. Es sind in jedem Falle die folgenden:

1. Das politische System
2. Das System der Grundrechte

[49] Vergl. Kap. 4
[50] Briggs 1961
[51] Esping-Andersen 1990, 1996
[52] Nullmeier 2000

3. Das System der politischen Öffentlichkeit
4. Die politische Kultur
5. Die Zivilgesellschaft
6. Die Teilsysteme gesellschaftlicher Demokratisierung
7. Die politische Ökonomie
8. Das Bildungssystem
9. Die transnationale Koordination

In all diesen Teilsystemen sind, wie die empirische Forschung zeigt, in modernen Gesellschaften höchst unterschiedliche Systemvarianten möglich. Bei der Theorie der Sozialen Demokratie geht es darum, auf der Basis der einschlägigen Empirie diejenigen Systemvarianten zu begründen und auf einander zu beziehen, die mit den normativen Prämissen der Demokratietheorie am besten übereinstimmen.

Globalisierungsfolgen und Kontingenzproblem

Infolge der Prozesse der Globalisierung sind die Staaten in einem solchen Ausmaße interdependent geworden, dass es kaum noch Fragen von politischem, sozialem und ökonomischem Gewicht gibt, die allein im nationalen Rahmen entschieden werden können[53]. An die Stelle nationaler politischer Gesellschaften sind überlappende politische „Schicksalsgemeinschaften" getreten, deren zentrale politische Entscheidungsfragen allein noch in grenzüberschreitenden Formen der Entscheidungskoordination beantwortet werden können. Zwar ist der Nationalstaat im Zuge dieser Entwicklungen keineswegs gänzlich depotenziert und seiner souveränen Kompetenzen und Einflusschancen entkleidet. Aber die meisten der ihm verbliebenen Handlungschancen kann er in der globalisierten Weltgesellschaft nur noch im Verbund mit politischen Akteuren jenseits der eigenen Grenzen, sei es auf regionaler oder globaler Ebene, mit Aussicht auf Erfolg bearbeiten[54]. Politische Souveränität differenziert sich unter diesen Bedingungen in eine Vielfalt von nationalen und transnationalen Entscheidungsebenen und -zentren, die eine Theorie der Sozialen Demokratie in allen Bereichen in Rechnung stellen muss[55].

Unter den kosmopolitischen Bedingungen einer in regionale und globale Wirkungs- und Einflusszusammenhänge eingebetteten politischen Gesellschaft spricht vieles dafür, die Theorie der Sozialen Demokratie als Handlungstheorie für die globale politische Arena zu entwerfen, denn nur in deren Maßstab können die Fragen der politischen, sozialen und ökonomischen Grundrechte sowie der auf sie bezogenen politischen Gestaltungsverantwortung noch angemessen behandelt werden. Es bleibt beim gegenwärtigen Stand der Dinge gleichwohl eine offenen Frage, in welchem Maße eine solche globale politische Gestaltung möglich sein wird oder ob die einzelnen Ländern und regionalen politischen Systeme sich auf längere Sicht an Bedingungen der ökonomischen und gesellschaftlichen Globalisierung anpassen müssen, die sie selbst nur in höchst begrenztem Maße gestaltend beeinflussen können[56].

[53] Held/ Mc Grew 2000
[54] Streeck 1999, Zürn 2000
[55] Held 2000
[56] Streeck 1999

Wenn aus diesem Grunde im Folgenden bei der *Darstellung* der Theorie die Strategie gewählt wird, zunächst von den allgemeinen Handlungsbedingungen kapitalistisch verfasster Demokratien auszugehen und erst im Anschluss daran die Folgen und Handlungserfordernisse zu diskutieren, die sich im Bezug auf sie aus den Prozessen der Globalisierung ergeben, so ist dennoch bei der Konzeption jedes einzelnen Theoriefeldes immer schon die globale Perspektive konstitutiv einbezogen worden[57]. Für die Wahl dieser Verfahrensweise geben die folgenden Gründe den Ausschlag:

Erstens: Die demokratischen Nationalstaaten bzw. die regionalen politischen Kooperationssysteme bleiben auch unter den veränderten Umständen der erste Adressat für die Rechte des Individuums und die aus ihnen folgenden politischen Handlungsverpflichtungen. Denn auch die transnationale Erweiterung demokratischer Handlungsfähigkeit muss in beträchtlichem Maße von den nationalstaatlichen Akteuren zunächst vermittelt und dann realisiert werden.

Zweitens: Es ist eine empirisch offene Frage, in welchem Maße die normativ wünschenswerte transnationale politische Koordination realisiert werden kann oder doch die einzelnen nationalstaatlichen und regionalen Akteure infolge des Vetos unerlässlicher transnationaler Kooperationspartner auf eine Strategie der Anpassung an transnationale Handlungszwänge angewiesen bleiben.

Drittens: Bei dem im Folgenden gewählten Verfahren, die globale Einbettung der nationalen Demokratien von vornherein in die Analyse einzubeziehen, erzeugt ihre Nachordnung in der Darstellung keine Erkenntnisprobleme.

Viertens: Eine ausschließliche Lokalisierung der Theorie der Sozialen Demokratie auf der globalen Ebene würde die im Prinzip offene Frage in unzulässiger Weise präjudizieren, ob die Bürger der einzelnen Gesellschaften gleichstarke oder schwächere solidarische und gerechtigkeitsethische Verpflichtungen gegenüber den Bürgern außerhalb ihrer nationalen Kooperationsgemeinschaft anerkennen.

Bei der Wahl des Ausgangspunkts kann es sich daher in jedem Falle nur um eine vorläufige Methodenentscheidung handeln. Unter der Bedingung einer verflochtenen Weltgesellschaft mit ihrer zunehmend offenen Ökonomie, der globalen Betroffenheit der Bürgerinnen und Bürger durch Wirkungsketten, die Ländergrenzen überschreiten, und dem unwiderruflich hohen Maß an ökonomischen, sozialen und gesellschaftlichen Überlappungen kann am Ende nur eine Theorie überzeugen, die die globalen Handlungsbedingungen maßgeblich in ihre Betrachtungen einbezieht. Angemessen ist unter den Bedingungen einer faktisch bloß *negativen* gesellschaftlichen und ökonomischen Globalisierung, der keine *positive* Globalisierung der politischen Handlungsbedingungen entspricht, eine rekursive Methode, die bei jedem Schritt der Reflexion gesellschaftlicher Problemlösungen immer schon umfassend die globalen Handlungs*bedingungen* einbezieht, unabhängig davon in welcher Reihenfolge die spezifischen Probleme der globalen Handlungs*ebene* dargestellt werden[58].

Im Kern unterliegen die widerspruchsvollen, in wichtigen Haupttrends jedoch gleichgerichteten Prozesse der ökonomischen Globalisierung in dem Maße, wie die externen Effekte der transnational integrierten Märkte Risiken für die Realgeltung der universellen Grundrechte erzeugen, denselben politischen Legitimationsprinzipien wie die nationalen

[57] Eine detaillierte Begründung dafür findet sich in Kap. 48.

[58] Die Begriffe der negativen und positiven Integration werden im Anschluss an Tinbergen 1965 im vorliegenden Kontext auf die globale Systemebene übertragen.

Märkte. Unter Legitimationsgesichtspunkten entsprechen sich daher die Herausforderungen für Soziale Demokratie auf der nationalen und der globalen Ebene, auch wenn die Bedingungen ihrer Realisierung auf den transnationalen Handlungsebenen aus einer Reihe von Gründen offensichtlich ungleich schwieriger zu erfüllen sind. Sowohl das Legitimitätsproblem wie auch das demokratische Funktionsproblem, deren Lösung sich die Soziale Demokratie in Theorie und Praxis widmet, entstehen auf der transnationalen Ebene in annähernd der gleichen Weise als Folge sozio-struktureller Risiken, in der sie sich ursprünglich auf der nationalen Ebene ergeben haben[59].

Dritte Welt

Die hier vorgelegte Theorie der sozialen Demokratie erhebt einen universellen und globalen Geltungsanspruch in dem Sinne, dass sie für alle Gesellschaften überall auf der Welt normative und erklärende Bedeutung besitzt, freilich ohne dabei starre Modelle zu legitimieren. Die wenigen von ihr begründeten Eckpfeiler sozialer Demokratie, soziale Bürgerschaft, pluralistische und partizipative Demokratie, soziale und regulierte Marktwirtschaft, universalistischer Sozialstaat und Chancen ausgleichendes Bildungssystem, können, wie die Empirie unzweideutig bestätigt, in allen Gesellschaften realisiert werden, im Einklang mit den kulturellen Traditionen eines Landes, seinen dominanten ethischen Lebensformen und der erreichten Stufe seiner soziökonomischen Entwicklung jedoch auf höchst verschiedene Weise und auf sehr unterschiedlichen Anspruchsniveaus erfüllt werden.

Die vergleichende empirische Forschung hat eindrucksvoll bestätigt, dass selbst in Ländern mit äußerst niedrigem Bruttosozialprodukt und hoher außenwirtschaftlicher Abhängigkeit unter geeigneten Bedingungen eine elementare Form sozialer Demokratie möglich ist. Die interessantesten Beispiele in dieser Hinsicht finden sich in Sri Lanka in den ersten Jahrzehnten nach seiner Unabhängigkeit 1948 und in den beiden indischen Bundesstaaten Kerala und Westbengalen. Hermann Heller hatte im ersten systematischen Theorieentwurf sozialen Demokratie das soziologisch- legitimationstheoretische Argument in den Mittelpunkt gestellt, dass eine Demokratie, die nicht auch an gemeinsam geteilten Gerechtigkeitsvorstellungen orientierte Rücksichtname auf die Interessen der schlechter gestellten Bürger erfüllt, auf die Dauer nicht mit deren Einverständnis rechnen kann und folglich in ihrer Stabilität und ihrer Legitimität immer gefährdet ist. Die Kehrseite dieses Arguments besteht in der Strategie des sogenannten „sozialdemokratischen Kompromisses“ Er stellt im Kern einen sozialökonomisch politischen Tausch dar. Die Organisationen der schlechter Gestellten, historisch der Arbeiter und Angestellten, garantieren den Schutz des Kermgehalts der Institutionen des Privateigentums und der Marktökonomie und gewinnen als Gegenleistung eine Mindestmaß an Kooperation Repräsentanten dieser Ordnung bei der Errichtung eines universalistischen Sozialstaates, der politischen Marktregulierung, demokratischen Mitbestimmungsrechte in den Unternehmen und einer auszuhandelnde Umverteilung von Einkommen und Vermögen.

Die demokratische Interessenskonvergenz aller gesellschaftlichen Schichten in diesem sozialdemokratischen Kompromiss, keinesfalls jedoch eine komplette Interessensidentität, kommt in Hellers Begriff der „sozialen Homogenität“ zum Ausdruck. Die empirische Ver-

[59] Held 2000: 427ff

gleichsforschung über soziale Demokratie in Entwicklungsländern hat nun genau dies als nur eine der grundlegenden Bedingungen sozialer Demokratie bestätigt. Hinzu kommen müssen einige strukturelle soziale und ökonomische Bedingungen, die sich vor allem auf die politische Handlungsfähigkeit der schlechter gestellten Gesellschaftsschichten beziehen sowie ihre Fähigkeit durch ein ausreichendes Maß politischer Mobilisierung ihren Einfluss auf die von ihnen unterstützten politischen Eliten aufrecht erhalten zu können, auch wenn diese die Schalthebel demokratisch legitimierter Macht übernommen haben[60]. Die sind im wesentlichen die selben Bedingungen, die auch in jedem hoch entwickelten Industrieland als Voraussetzung sozialer Demokratie zu sehen sind, aber hier in der Regel schon in früheren Stadien der Entwicklung von daher zumeist mit größerer Stabilität realisiert worden sind.

2. Strukturüberblick

Der logische Kern der Theorie der Sozialen Demokratie besteht in der systematischen Verknüpfung von acht Argumentationen und fünf Arbeits*schritten*. Aus ihrem Zusammenhang ergeben sich Struktur und Präsentation der Theorie:

Erstens: Der modernen Demokratie wird nur ein Begriff von Freiheit gerecht, der diese zweidimensional, als Freiheit von willkürlicher Intervention (negativ) und als positive Handlungsermöglichung fasst. Der universelle Geltungsanspruch von Freiheit in diesem Sinne, also die Gleichheit des Wertes der Freiheit aller, ist die Grundlage aller weiteren Grundrechte der liberalen Demokratie. Auf diesem Grundrechtsverständnis basieren die universalistisch begründeten und global positivrechtlich geltenden UN-Pakte über die Grundrechte von 1966 und die Pflichten der Bürger (Kap. 4-11).

Zweitens: Die liberale Demokratie gerät in dem Maße in Widerspruch zu ihren eigenen Legitimationsbedingungen, wie sie die tatsächlichen Risiken aus sozialen Strukturen ausblendet, die Gruppen von Bürgern systematisch von der Realwirkung derjenigen Grundrechte trennen, in deren Erfüllung der Geltungssinn von Demokratie besteht (Kap. 3).

Drittens: Diejenigen strukturellen gesellschaftlichen Risiken für die Realwirkung von Grundrechten, die aus gesellschaftlichen Strukturen resultieren, die ihren Fortbestand politischen Entscheidungen verdanken, und gegen die sich die von ihnen betroffenen Personen durch individuelle oder kollektive Selbsthilfe nicht wirkungsvoll schützen können, begründen politische Kompensationspflichten (Kap. 7 u.12).

Viertens: Auf politisch zu verantwortende soziale und wirtschaftspolitische Abhilfe, die ihnen die Realwirkung ihrer Grundrechte sichert, haben die von den strukturellen Risiken betroffenen Personen einen legitimen politischen Rechtsanspruch als Bürger. Daraus folgen soziale Bürgerrechte als integraler Teil der Legitimationsgrundlagen moderner Demokratie, aber auch Pflichten zur primären Eigenverantwortung (Kap. 5, 6, 7 und 8).

Fünftens: Der demokratische Rechtsstaat ist verpflichtet, die gesellschaftliche Gesamtverfassung so einzurichten und seine laufenden politischen Entscheidungen in allen Handlungsbereichen so auszurichten, dass das unter den jeweils gegebenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedingungen größte Maß an Realwirkung der Grundrechte, das für alle Bürger möglich ist, gewährleistet werden kann (Kap. 12, 19, 32, 33, 44, 45 und 60).

[60] Sandbrook 2007

Sechstens: Je nach politisch-kulturellen und institutionellen Ausgangsbedingungen kann eine variable Kombination von wirtschaftlichen, gesellschaftspolitischen und sozialpolitischen Strategien auf funktional äquivalente Weise die Realisierung dieser Ziele gewährleisten. Die politisch-kulturellen und institutionellen Ausgangsbedingungen stellen aber keine determinierende Bedingung für die Realisierung, Veränderung oder Neukombination der für die Realisierung der Ziele Sozialer Demokratie angemessenen Politiken dar (Kap. 19-41).

Siebentens: Unterhalb einer bestimmten qualitativen Schwelle der Realisierung sozialer Sicherung und Teilhabe weist libertäre Demokratie Kennzeichen defekter Demokratie auf; Soziale Demokratie wirkt als eine notwendige Bedingung für die Erfüllung der Legitimationsbedingungen moderner Demokratie und für demokratische Systemstabilität (Kap. 60).

Achtens: Unter den Bedingungen der Globalisierung wird zwar die Wirkungssphäre der politischen, sozialen und ökonomischen Instrumente erweitert sowie das Instrumentarium für die Binnenpolitik der einzelnen Gesellschaften teilweise verändert, die Begründungsargumentation für soziale Demokratie selbst erfährt aber keine Einschränkung, eher eine zusätzliche Stützung (Kap. 42, 44 und 48).

Dieser Argumentationslogik folgt die Architektur dieses Buches und -mit einzelnen Ausnahmen- die Abfolge der Kapitel.

Im *ersten* Schritt werden normativer Gehalt und Reichweite der legitimierenden Grundnormen der liberalen Demokratie analysiert (Kap.1-11).

In einem *zweiten* Schritt werden anhand von Analysen der Grundbegriffe der liberalen Theorie die Widersprüche dargelegt, die entstehen, wenn die Bedingungen der Realwirkung der Grundrechte aus der Theorie ausgeblendet werden (Kap 3 und 20).

Der *dritte* Schritt besteht in der Skizzierung einer politischen Theorie der grundrechtsgefährdenden gesellschaftlichen Risiken (Kap.7).

Im *vierten* Schritt werden die politischen Handlungsstrategien dargelegt und diskutiert, die den Anspruch erheben können, unter den empirischen Bedingungen der Gegenwartswelt die Normen der gleichen Realgeltung der Grundrechte für alle Bürger in bestmöglicher Weise zu erfüllen (Kap.18-48).

In einem *fünften* Schritt werden verschiedene Gesellschaften im Hinblick auf Fragestellungen und Erklärungsansätze der Theorie der Sozialen Demokratie verglichen, um die Grenzen zwischen Sozialer und libertärer Demokratie zu bestimmen und Typen Sozialer Demokratie theoretisch sinnvoll klassifizieren zu können (Kap.55 und 60)[61].

[61] Kap. 55 enthält nur eine Skizze und die Fragestellungen des Ländervergleichs, dieser selbst und seine Auswertung werden im Band Praxis der Sozialen Demokratie präsentiert.

II. Politische Philosophie

3. Politischer Liberalismus im Widerspruch

Anspruch und Erbe des politischen Liberalismus

Die Theorie der liberalen Demokratie hat sich in Europa in großen historischen Intervallen seit der Aufklärung nach und nach als die im Prinzip nicht mehr angefochtene politische Legitimationslehre der Moderne durchgesetzt[1]. Im Zuge der historischen Entfaltung des demokratischen Potenzials der Theorie seit dem neunzehnten Jahrhundert klärten sich ihre Rechtsprinzipien und institutionellen Anforderungen. Gleiche universelle Menschen- und Bürgerrechte, Rechtsstaatlichkeit, die verfassungsmäßige Bindung politischer Macht und, in diesen Grenzen, die im Mehrheitsprinzip organisierte Volkssouveränität in ihrem gleichrangigen Wechselbezug werden als einzige und letztinstanzliche Legitimationsnormen politischer Herrschaft begründet[2]. Sie werden in vielfältigen Formen illegitimer politischer Herrschaftspraxis zwar immer aufs Neue faktisch dementiert und sind fast überall auf der Welt in ihrer Realwirkung gefährdet, aber außer in partikulären fundamentalistischen Ideologien moderner Identitätspolitik in ihrem legitimen Geltungsanspruch im öffentlichen Legitimationsdiskurs der Gegenwart nicht mehr mit dem Anspruch allgemeiner Zustimmung in Zweifel gezogen[3]. Die politische Legitimationslehre des Liberalismus hat sich nach dem Kollaps ihres letzten großen historischen Gegenspielers, dem Marxismus-Leninismus, als die in der nachmetaphysischen Epoche der Neuzeit allein noch tragfähige, nämlich universell zustimmungsfähige Grundlage der Legitimation politischer Herrschaft und sozialer Ordnung, erwiesen[4]. Jede moderne Demokratietheorie mit dem Anspruch auf universelle Geltung muss sich infolgedessen in ihrem Rahmen bewegen.

Schon in seiner frühen klassischen Form, bei *John Locke*, beruhte der politische Liberalismus auf der universalistisch begründeten Vorstellung einer vorstaatlichen universellen *Gleichheit der Freiheit* und der sie schützenden *Menschenrechte.* Sie führt mit der Einrichtung des modernen Staates durch den demokratischen Gründungsakt eines Gesellschaftsvertrags zwischen allen Bürgern zur Konstitution *gleicher Bürgerrechte.* Diese gelten für alle Personen und bestimmen Sinn, Zweck und Grenze staatlicher Herrschaft[5]. Die Gleichheit der Menschenwürde aller Personen und die aus ihnen unmittelbar folgende Gleichheit ihrer Rechte bei allen Entscheidungen, die die Bedingungen und Grenzen ihrer privaten Autonomie bindend regeln, also die Gleichheit der privaten und der politischen Autonomie aller Personen als Menschern und Bürger, haben sich als Legitimationsideen politischer und sozialer Ordnung in der modernen Welt durchgesetzt[6], die sich nicht relativieren lassen. Beide in ihrem unauflöslichen inneren Zusammenhang, die Gleichheit der *privaten* und der

[1] Habermas 1985, 1992a, Gray 1995
[2] Mommsen 1978, Schiller 1978, Vorländer 1987, Gray 1989, 1993, Habermas 1992a
[3] Meyer 2002c
[4] Dieser Befund deckt sich natürlich in keiner Weise mit der Auffassung Fukuyamas, die Geschichte der Menschheit sei mit dem Zusammenbruch des Kommunismus an ihr Ende gelangt. Grundlage und teilweise auch Inhalt des vorliegenden Buches ist gerade die entgegengesetzte These, dass infolge der unausgetragenen Widersprüche der liberalen politischen Theorie der globale Wettstreit zwischen ihrem libertären und ihrem sozialen Erbe auf der historischen Tagesordnung steht. Fukuyama 1992
[5] Schwan 1982, Seliger 1985
[6] Habermas 1992a, Münch 1986

T. Meyer, *Theorie der Sozialen Demokratie,*DOI 10.1007/978-3-531-92841-8_2,
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

politischen Autonomie, gelten mit historischem Recht als die generative Idee des politischen Liberalismus, auch wenn der Hauptstrom der liberalen Parteien und Theoretiker noch bis in die Anfänge des zwanzigsten Jahrhunderts hinein die politisch-logische Konsequenz der Demokratie im Interesse des Eigentumsschutzes mit beträchtlichem Argumentationsaufwand zu umgehen versuchte[7]. Diese und weitere Einschränkungen, etwa nach Bildung oder Geschlecht, haben dem Prozess der sozialen Entfaltung der inneren politischen Logik der generativen Ursprungsideen des politischen Liberalismus nicht standgehalten. Sie sind, wenn auch nicht zuverlässig auf der Ebene der faktischen Normrealisierung, so doch auf der Ebene des legitimierenden Geltungsanspruchs der Normen, mit denen sich bestehende Verhältnisse überhaupt noch rechtfertigen lassen, den Grundsätzen der *gleichen Freiheit* und der gleichen Menschenwürde, also einem entschiedenen Gleichheitsprinzip, gewichen.

Nicht um dieses Prinzip der gleichen Menschen- und Bürgerrechte und seine Konsequenzen für die allein legitime Organisation der Formen staatlicher Herrschaft dauern die politischen und theoretischen Kontroversen um den politischen Liberalismus an, sondern um die beiden für die Theorie der Sozialen Demokratie *kardinalen Fragen*, wie weit sein Geltungsanspruch in der *gesellschaftlichen Gesamtverfassung* reicht und welche Voraussetzungen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit gegeben sein müssen, um die legitimierenden Normen selbst als real erfüllt ansehen zu können[8].

Die historische Selbstentzweiung der Theorietradition des politischen Liberalismus in eine *libertäre* und eine *soziale* Richtung geht maßgeblich auf ihre strategische Differenz in der Interpretation des Ranges der Grundrechte der persönlichen Freiheit und des Privateigentums im Verhältnis zueinander und damit der Bestimmung des Freiheitsbegriffs selbst zurück[9] . Denn die Interpretation dieses Verhältnisses hat sich schon seit dem Beginn der industriellen Revolution und den Anfängen des Triumphzugs der kapitalistischen Marktökonomie zu Beginn des neunzehnten Jahrhunderts als die entscheidende Prämisse dafür erwiesen, ob und in welcher Weise die Beziehung zwischen *Formalgeltung* und *Realwirkung* der Grundrechte thematisiert werden kann. Während die *Formalgeltung* der Grundrechte sich auf die legale Konstituierung eines vor den Eingriffen Dritter geschützten Rechtsraumes als notwendige Bedingung der individuellen Freiheit überhaupt beschränkt, bezieht sich ihre *Realwirkung* auf die Verfügung über diejenigen privaten und sozialen Güter, die als hinreichende Bedingung hinzu treten müssen, damit das rechtlich ermöglichte freie Handeln nach autonomen Lebensplänen in angemessenem Maße auch aktualisiert werden kann.

Wenn das Recht auf Privateigentum in den gleichen Rang erhoben wird wie das Grundrecht der Freiheit selbst, kann es nicht mehr als eine mögliche Quelle realer Risiken für die ungeteilte Realgeltung der Freiheitsrechte aller thematisiert werden. Damit sind auf der Ebene der theoretischen Prämissen die Weichen für ein libertäres Demokratieverständnis gestellt, für das Realwirkung und Formalgeltung der Grundrechte schon durch die Wahl der theoretischen Prämissen und Grundbegriffe zusammen fallen.

---

[7] Neumann 2000

[8] Sartori 1997

[9] So auch Gray, der aber die Grundbegriffe im Unterschied zur mittlerweile vorherrschenden Lesart anders fasst, nämlich die „libertäre“ Richtung als klassischen Liberalismus fasst und den in Richtung Soziale Demokratie weisenden als „revisionistischen Liberalismus“ bezeichnet. Gray 1995: 35 f

Das erste liberale Dilemma: Freiheit und Eigentum

Bei *Locke* gehen das Menschenrecht der Freiheit und das Eigentumsrecht eine enge, aber widerspruchsvolle Verbindung und im Prinzip in ihrer Dynamik teilweise noch offene Wechselbeziehung ein[10]. Den Begriff des Eigentums reduziert er nicht auf ein enges Verständnis von Eigentum an Sachen. Es bezeichnet für ihn vielmehr zugleich drei für die Freiheit gleichermaßen konstitutive Verhältnisse: Die Freiheit der Verfügung über die eigene Person, also die allgemeine Handlungsfreiheit der Privatautonomie; die Freiheit der Verfügung über das eigene Denken und Glauben, also vor allem die Meinungs-, Religions- und Bekenntnisfreiheit; und schließlich die Freiheit der Verfügung über die Sachen, die einer Person von Rechts wegen gehören[11]. Während es sich bei den ersten beiden Dimensionen dieses Eigentumsbegriffs um eingliedrige, reflexive Relationen handelt, nämlich um ein Verhältnis der Person zu sich selbst unter Ausschluss legitimer Interventionsbefugnisse Dritter, geht es bei der dritten Dimension um eine mindestens zweigliedrige, potenziell aber auch mehrgliedrige Relation[12], bei deren Realisierung prinzipiell nicht nur das Recht der verfügenden Person, sondern die Rechte Dritter berührt werden können. Beim ursprünglichen Eigentumserwerb vor der gesellschaftsvertraglichen Staatsgründung ist die Eigentums-Relation noch ausschließlich zweigliedrig, denn es geht nur um das Verhältnis der das Eigentum erwerbenden Person zu einer ursprünglich keiner anderen Person gehörenden, in der Natur frei vorgefundenen Sache, die erst durch menschliche Arbeit überhaupt den Status des Eigentums einer Person erhält. Der ursprüngliche Erwerb des Eigentums geschieht zudem durch die in eigener Person verrichtete Produktionstätigkeit des Eigentümers. Erst wenn nach der Gründung des Staates im Gesellschaftsvertrag der freien und gleichen Privateigentümer Ansprüche des Staates an das durch Arbeit erworbene Eigentum von Bürgern, etwa in der Form von Steuern, hinzutreten und zudem beim Gebrauch des eigenen Eigentums als Produktionsmittel die Arbeit dritter Personen erforderlich wird, entwickelt sich das Eigentum an Sachen zu einer mehrgliedrigen Relation. Im beschriebenen Fall ist es zuletzt zu einer viergliedrigen Relation geworden, ein Verhältnis zwischen Eigentümer, Sachen, eigentumslosen Mitarbeitern und Staat, das im Prinzip in jeder der Relationen in Widerspruch zu den Grundrechten Dritter oder den Rechten der Gesamtheit der Bürger treten und daher ein ganzes Bündel von Legitimationsfragen aufwerfen kann.

Obgleich in Lockes politischer Eigentumstheorie alle diese Dimensionen angedeutet werden, behandelt er sie nicht gleichrangig und thematisiert ihr Verhältnis zueinander in ihrer strukturellen Beziehung zum universellen Grundrecht der gleichen Freiheit nicht systematisch. Was für seine politische Theorie am Verhältnis von Eigentum und Freiheit zentral ist, ergibt sich aus seiner Begründung des Eigentumsrechts. Für das legitime Eigentumsrecht an Sachen, also das Privateigentum im engeren Sinne, nennt Locke drei wesentliche Gründe[13]: Es ist, *erstens,* ein Ergebnis des freien Handelns der Person, die Eigentümer ihrer selbst ist, und somit ein *Produkt* der individuellen Freiheit; es ist, *zweitens*, Ausdruck der *Gerechtigkeit* im Verhältnis der Freiheiten aller Personen zueinander, da jeder das Eigentum besitzt, das er auf diese Weise rechtmäßig erworben hat; und es ist, *drittens,* nach

[10] Damit folge ich insoweit der Interpretation Martin Seligers (1985) im Gegensatz zu derjenigen von Mcpherson (1962).
[11] Vergl. dazu und zum Folgenden Locke 1966 (Zweite Abhandlung über die Regierung: Kap.V)
[12] Was Locke in den sozialpolitischen Teilen seiner Eigentumstheorie zumindest andeutungsweise auch in Rechnung stellt. Vergl. dazu Seliger 1985: 393-400
[13] Locke 1966: Kap. V

seinem legitimen Erwerb, eine der *Bedingungen* für den fortwirkenden Gebrauch der Freiheit der Person als Eigentümer. Unter der dieser Konstruktion zugrunde gelegten kontrafaktischen Bedingung eines ursprünglichen Zustandes, in dem sich die Gesamtheit aller Personen einer „herrenlosen", weil noch unbearbeiteten Natur gegenüber sieht, ist der Gedanke zwingend, dass Eigentumslosigkeit keine andere Ursache haben kann, als einen verfehlten Gebrauch der Handlungsfreiheit der betreffenden Personen und mithin verdient ist. Der Zustand der Eigentumslosigkeit kann zudem, solange der Naturzustand fortdauert, jederzeit von jeder Person durch einen angemessenen Gebrauch der eigenen Freiheit kompensiert werden.

Unter diesen Voraussetzungen ist die legitimierende Gründungsbeziehung zwischen der Freiheit einer Person und ihrem Privateigentum zwingend. Dann wäre es auch eine ausschließlich der eigenen Freiheit entspringende Entscheidung einer Person, sich in den Dienst einer anderen bei der Bearbeitung der herrenlosen Natur zu stellen, weil diese geschickter oder tatkräftiger ist. Nur der Sklave tauscht die Erhaltung seines Lebens, das er in der Niederlage des Krieges potenziell schon verloren hatte, gegen die Freiheit ein, die er ohnehin verwirkt hatte[14]. Die Frage nach dem Wert der Freiheitsrechte von Personen, die nicht in einem verlorenen Krieg ihr Lebensrecht schon eingebüßt haben, sondern aus unverdienter Not um des bloßen Überlebens willen ihre Freiheit zu einem substanziellen Teil an eine andere Person auf Zeit abtreten, die über Eigentum und Freiheit verfügt und ihnen dadurch das Überleben ermöglichen kann, stellt sich für Locke nicht systematisch[15]. Eine solche Selbstveräußerung von Freiheitsrechten müsste durchaus auch im Rahmen seiner eigentumsbasierten Freiheitstheorie mit ihrem Prinzip der Unveräußerlichkeit des Naturrechts der Freiheit das Problem der Kollision von gleichrangigen Freiheitsrechten verschiedener Personen aufwerfen. Es müsste sich auch in der Konsequenz von *Lockes* eigenem Argument in Augenblick der Staatsgründung kategorial verschärfen. Denn von nun an lebt jede Person in einer natürlichen Welt, in der ihr alles, was sie birgt und der Prämisse zufolge durch eigene Arbeit zum Eigentum werden kann, immer schon als Privateigentum anderer Personen begegnet[16].

Die in einer solchen Situation, also in staatlich verfassten Gesellschaften, weiterhin eigentumslosen Personen sind zwingend auf die Chance der Nutzung des Eigentums anderer angewiesen, um überhaupt handeln zu können und in diesem Sinne im Gebrauch ihrer eigenen Freiheit von vornherein den freien Entscheidungen anderer unterworfen. Die Eigentumslosen sind als Privatpersonen von den Eigentümern abhängig und ihnen gegenüber in dieser Beziehung ungleich. Sie sind als Staatsbürger Gleiche, wenn auch, nach dem Willen der frühliberalen Theorie, in einem passiven Status. Damit erweist sich der Gebrauch des Eigentums für alle, sowohl die Eigentümer als auch die Nichteigentümer, als eine prinzipiell dreigliedrige Relation: Sie enthält, *erstens,* ein Verhältnis des Eigentümers zu den Sachen, die sein Eigentum sind, *zweitens* ein Verhältnis der Personen des Eigentümers und des Nichteigentümers beim produktiven Gebrauch der Sachen zueinander, und, *drittens,*

[14] Locke 1966: Kap. V

[15] Obgleich er durchaus eine Art Recht solcher Personen auf lebenserhaltende Unterstützungsleistungen durch die Wohlhabenden einfordert.

[16] Das ändert sich im Kern auch nicht durch den Versuch moderner libertärer Theoretiker, den weiterhin nach Lockeschem Muster gefassten eigentumsgestützten Freiheitsbegriff völlig von der ursprünglichen Erwerbssituation abzulösen und darüber hinaus sogar die Kompensation für vergangenes Unrecht beim Eigentumserwerb in Anschlag zu bringen. Legitimation stiftend bleibt letztlich auch in dieser Konstruktion allein der aktuelle Tausch. Gray 1995: 61 ff

auch ein Verhältnis zur Gesamtheit aller Personen und deren im Gesellschaftsvertrag manifestierten Willen, wie in dem Verhältnis von Freiheit und Eigentum zu verfahren sei.

Auch *Lockes* Eigentumstheorie sieht vor, dass der Staat im Namen aller Bürger durch ihren politischen Vertragsschluss ein gewisses Mitverfügungsrecht über das Eigentum der Privatpersonen gewinnt. Er muss es ja, wenn auch nicht ohne ihre parlamentarische Zustimmung, besteuern können, um die Mittel dafür zu gewinnen, Leben, Freiheit und Eigentum aller Person schützen zu können, also seinen eigentlichen Funktionszweck überhaupt erfüllen zu können. Die Gewährung eines absoluten Eigentumsrechts, die Lockes Theorie im Ganzen nahe zu legen scheint, führte daher auch innerhalb seines eigenen Bezugsrahmens in eine paradoxe Situation. Sie kann als Gründungszweck von Staatlichkeit selbst nur in einer Reihe von Widersprüchen enden. Das zeigt die Zuspitzung der bei Locke noch historisch offenen Eigentumstheorie der Freiheit durch den modernen *Libertarismus*, der sich in der Tradition des Lockeschen Liberalismus sieht, etwa in der Form, die Staatstheoretiker wie *Friedrich von Hayek* oder *Robert Nozick* ihm gegeben haben[17]. Denn die von ihnen gegebene Antwort auf das Paradox der Eigentumstheorie der Freiheit, der *Staats-Minimalismus,* muss die entscheidende Frage offen lassen: wie minimal ist minimal, denn sie ist immer nur politisch zu entscheiden. Die anderen Fragen des Paradoxes, vor allem das Freiheitsproblem in der Relation von Eigentümer und Nicht- Eigentümer, lässt der moderne Libertarismus ohnedies offen.

Da es *Locke* nicht mehr wie noch *Hobbes* um die Sicherung des Überlebens der Personen als Bürger allein geht, sondern um die Gewährleistung ihrer Freiheit als Eigentümer, scheidet für ihn eine Lösung des Freiheitsparadoxes aus, die dem Staat ein allgemeines Recht als Obereigentümer über das Eigentum der Bürger einräumt, soweit dies für die Erfüllung der ihm von ihnen übertragenen Zwecke notwendig erscheint. Dass er dennoch an einem nahezu absoluten Eigentumsrecht festhält, folgt nicht logisch zwingend aus der internen Struktur seines Begründungsverhältnisses von Freiheit und Eigentum, sondern aus dem spezifisch-historischen Kontext und einer politischen Abwehrkonstellation, die der Erfahrung der Konfrontation des Liberalismus mit Absolutismus und Feudalgesellschaft entspringt[18].

Übergang zum modernen Libertarismus

Sowohl in der theologischen Argumentation vor allem bei *Thomas von Aquin*, wie auch in der praktizierten politischen Doktrin des Feudalwesens hatte während des gesamten Mittelalters stets die Vorstellung geherrscht, alles Privateigentum einzelner Personen an einzelnen Sachen könne immer nur in doppelter Weise bedingt sein: *erstens*, durch den Akt seiner spezifischen Verleihung durch die Inhaber des letztinstanzlichen Obereigentums und, zweitens, durch den Verwendungszweck und die Grenzen seines Gebrauchs. In der politischen Doktrin des Feudalismus wurde Eigentum vom Feudalherrn verliehen, an den Gebrauchszweck der Gefolgschaft und seiner materiellen Unterstützung in Kriegszeiten gebunden. Eigentum gründete in dieser Hinsicht immer auch auf Abhängigkeit und perpetuierte insofern die ursprünglichen Herrschaftsverhältnisse, denen es entsprang. Diese Vorstellung wurde in der theologischen Argumentation *Thomas von Aquins* überhöht und wesentlich

[17] von Hayek 1977, 1979, 1981, Nozick 1974
[18] Hutton 2002

erweitert durch das Argument, dass der allein verfügungsberechtigte Obereigentümer über die ganze Schöpfung, nämlich Gott, Privateigentum an einzelnen Teilen seiner Schöpfung immer nur als ein Privileg verleihe, das zu einem verantwortlichen Gebrauch zum Nutzen der ganzen Gesellschaft verpflichte und insofern an das Gemeinwohl gebunden sei[19]. In Lockes Tendenz zur Absolutsetzung des Eigentumsrechts auch gegen widerstreitende Ansprüche der Universalität der Freiheits- und Gleichheitsrechte im Rahmen seiner eigenen Theorie manifestiert sich nachdrücklich die Abwehr gegen diese Tradition, die sich noch in seiner eigenen Zeit als beanspruchtes Recht des Königs zur Besteuerung auch ohne Bürgerzustimmung geltend machte. In dieser Konstellation nimmt Locke eher Brüche in der eigenen Argumentation in Kauf, als sich den Paradoxien systematisch zuzuwenden, die sich zeigen, sobald die Tatsache der Drei-Dimensionalität der Eigentumsrelation theoretisch-systematisch und politisch ernst genommen wird.

In *Nozicks* Auslegung *Lockes* nun verschärft sich das Paradox in dessen ursprünglichem Begründungsverhältnis von Freiheit und Eigentum durch die spezifische amerikanische Gründungserfahrung, die als eine Art historisch-kultureller Interpretationshorizont sichtbar bleibt[20]. Die puritanischen Gründungsväter der USA hatten ja als Protestanten die gesamte theologische Soziallehre des Thomismus, die ihnen als ein katholischer Irrtum galt, zugunsten des *lutherischen sola fide* und der kalvinistischen Prädestinationslehre hinter sich gelassen. Für sie bestand infolgedessen zwischen dem Gebrauch des Eigentums im Verhältnis zu den mitbetroffenen Dritten und dem Gemeinwohl keinerlei Kausalbeziehung zu Gottes Willen und Gesetzen mehr. Und sie hatten ein Land vor sich, das ihnen im Ganzen ebenso herrenlos und für die nahezu unbegrenzte Aneignung durch neue Eigentümer offen erschien, wie die Natur im ursprünglichen *Lockeschen* Naturzustand. Sie waren drittens gewillt, um der Reinheit ihres Glaubens Willen jeder Zumutung fürstlicher Eingriffsgewalt in ihre Freiheit und Lebensführung zu widerstehen. Als eine der Voraussetzungen für eine gegen die Monarchenwillkür abgesicherte Freiheit ihrer Person betrachteten sie in dieser Konsequenz ein von allen Bindungen abgelöstes absolutes Privateigentum. In diesem Verständnis absoluten Privateigentums schwingt historisch die Erfahrung der Abwehr feudalistisch-absolutistischer Eingriffswillkür in Freiheit und Glauben der Person noch mit.

Moderne Libertäre wie *Robert Nozick* und *John Gray* lehnen zwar aus Gründen der logischen Konsistenz die Lockesche Theorie des ursprünglichen Eigentumserwerbs durch Übertragung des Eigentums an der eigenen Person auf die bearbeiteten Gegenstände ab, halten aber am Konzept einer auf das Eigentumsrecht an der eigenen Person gestützten ungeschmälerten liberalen Eigentumstheorie als Voraussetzung von Freiheit ohne Einschränkungen fest[21]. Die libertäre Position kritisiert zwar einige der Prämissen des Lockeschen Freiheitsbegriffs. Es kennzeichnet sie, dass sie an seiner Substanz ungeachtet der Tatsache festhält, dass in der Zeit nach Locke die Widersprüche dieses Eigentumsverständnisses zu einem universalistischen Freiheitsbegriff in der Praxis des Marktkapitalismus in nicht zu ignorierender Eindeutigkeit zu Tage getreten sind. Sie schließt die bei Locke noch dynamisch offene Konzeption des Eigentums gegen diese Erfahrung ab und verhärtet sie damit ideologisch. Das äußerst sich darin, dass weiterhin allein die Relation des Eigentümers im Gebrauch der ihm gehörigen Sachen als ein Verhältnis der Freiheitsstiftung ernst genommen, die anderen sozialen Relationen der Eigentumsbeziehung in ihren Freiheitswirkungen

[19] Pieper 1986, Miethke 2001
[20] Hutton 2002
[21] Nozick 1974, Gray 1995: 62 ff

ihr aber vollständig untergeordnet oder systematisch ausgeblendet werden. Damit wird das gesamte Feld der universellen Realwirkung der Freiheitsrechte entthematisiert, denn mit der absoluten Institutionengarantie des Freiheitsrechts scheint alles geleistet, was zur Sicherung der Grundrechte der Bürger von Staats wegen legitimer Weise geschehen darf.

Mit seiner Selbstbeschränkung auf die rechtlich-formale Ebene der universellen Grundrechte und der Einrichtung ihnen entsprechender rechtlicher und politischer Institutionen auf der Ebene der staatlichen Willensbildung gerät der politische Liberalismus in ein doppeltes politisches Dilemma. In der deutschen Tradition der Theorie der Sozialen Demokratie haben zuerst *Ferdinand Lassalle* in den achtzehnhundertsechziger Jahren und dann zur Zeit der Weimarer Republik in systematischer Form *Hermann Heller* dieses Dilemma aufgezeigt und diejenigen theoretischen Klärungen eingeleitet, die alternative Strategien für die politische Auflösung des liberalen Widerspruchs begründen können[22]. Der klassische politische Liberalismus, so lautet der von den frühen Theoretikern der Sozialen Demokratie formulierte Einwand, kann mangels empirischer Grundlegung weder die *Bedingungen der faktischen Realgeltung seiner konstitutiven Grundnormen* gewährleisten, noch als Folge dessen die *Integrationsfähigkeit des Staates*, die auf ihnen beruht, empirisch plausibel begründen. Mit diesen beiden Argumenten haben in der deutschen Theorietradition *Ferdinand Lassalle* und *Hermann Heller* den Versuch gemacht, den Grundstein für eine universalistisch begründete Theorie Sozialer Demokratie als Voraussetzung für eine nachhaltig funktionsfähige und uneingeschränkt legitimierte Demokratie zu legen.

Das zweite liberale Dilemma: Negative und Positive Freiheit

Die durch die einflussreiche Analyse von *Isaiah Berlin* prominent gewordene Unterscheidung von positiver und negativer Freiheit ist auf die liberale Tradition immer in der Weise bezogen worden, als sei für diese fraglos der negative Freiheitsbegriff repräsentativ und für die Tradition der Sozialen Demokratie der positive Freiheitsbegriff[23]. Interpretation und Rang dieser Freiheitsbegriffe sind als entscheidendes Interpretativ für die Theorie der Demokratie und der Grundrechte von ausschlaggebender Bedeutung. In der Geschichte der Diskussion dieser beiden Varianten des liberalen Freiheitsverständnisses und in der aktuellen Debatte über sie sind weitere Begriffe zur Charakterisierung ihrer spezifischen Differenz vorgeschlagen worden, die aber die Fragestellung, um die es bei ihrer Unterscheidung geht, selbst nicht wesentlich verändern. Gleichbedeutend ist der negative Freiheitsbegriff auch als formaler oder abwehrender und der positive Freiheitsbegriff auch als materialer oder ermöglichender bezeichnet worden[24]. *Berlin* hat sich in seinem Essay auf der Grundlage seines Theorems eines unauflöslichen Pluralismus der letzten Grundwerte, das zu einer Rangentscheidung zwingt, für den unbedingten Vorrang des negativen Freiheitsbegriffs in dem Bewusstsein ausgesprochen, damit die philosophische und historische Substanz des liberalen Freiheitsverständnisses gegen seine Gefährdung durch letztlich unkontrollierbare Einschränkungen und Voraussetzungen zu verteidigen[25]. Damit stellt sich die Frage nach den unterschiedlichen Dimensionen im Verhältnis beider Freiheitsbegriffe zueinander.

[22] Lassalle 1874 . Für Heller vergl. Kap. 4
[23] Berlin 1958, 1969, dazu Gray 1989, 1995. Für eine ausführliche Diskussion vergl. Kap. 10.
[24] Vergl. dazu vor allem Sen 1999a, 1999b
[25] Gray 1993: 64

Der liberale, auch von Berlin erhobene Haupteinwand gegen die Gleichrangigkeit des positiven Freiheitsbegriffs mit dem negativen, besteht im Verweis auf den unbestreitbaren Umstand, dass er ermöglichende Eingriffe in die individuelle Handlungssphäre von Personen von dritter Seite verlangt. Erst durch solche Eingriffe können die Voraussetzungen der positiven Handlungsfreiheit für diejenigen geschaffen werden, die über sie von sich aus nicht verfügen und diese Bedingungen durch ihr autonomes Handeln in den Grenzen der negativen Freiheitssphäre auch nicht selbst herbeiführen können. Dabei werden regelmäßig auch Eingriffe in die negative Freiheitssphäre Dritter vorgenommen, etwa in der Weise, dass ihnen durch Steuern ein Teil ihrer Handlungschancen entzogen wird, die dann zur Finanzierung eines öffentlichen Bildungssystems verwendet werden, um die positiven Handlungsvoraussetzungen von materiell schlechter gestellten Bürgern zu gewährleisten. Positive Freiheitssicherung setzt in diesem Sinne kennzeichnenderweise selbst wieder freiheitsbegrenzende Eingriffe voraus. Indem beispielweise der Staat, so lautet das Argument, sei es durch Umverteilungsmaßnahmen, sei es durch die Gewährung von Hilfen, für bestimmte Gruppen die Bedingungen ihres positiven Freiheitsgebrauchs zu beeinflussen sucht, greift er auf doppelte Weise in bestehende Freiheitsräume ein, *erstens* im Bezug auf die von diesen Maßnahmen Begünstigten und *zweitens* im Bezug auf diejenigen, denen durch re-distributive Eingriffe zuvor verfügbare Ressourcen entzogen werden. Demzufolge, so lautet die Pointe dieses libertären Arguments, bedroht die positive Ausweitung des Freiheitsbegriffs seinen negativen Kerngehalt. Daher müsse dem negativen Freiheitsbegriff zur Sicherung von Handlungsfreiheit überhaupt ein unbedingter Vorrang eingeräumt werden. Diese Entgegensetzung der Freiheitsdimensionen im „agonalen Liberalismus“ Berlins[26] und der auf ihn gestützten einflussreichen Interpretationstradition enthält bei genauer Analyse im Hinblick auf die Prämissen der liberalen Tradition allerdings eine folgenreiche Inkonsistenz.

Soweit der liberale Freiheitsbegriff konstitutiv auf die Verfügung über Sacheigentum bezogen ist, in dessen Gebrauch kein Dritter, gerade auch nicht der Staat, eingreifen darf, entspricht er entgegen der üblichen Lesart nämlich gerade nicht dem Typ des negativen Freiheitsverständnisses. Der Kern des auch von Locke benutzten Arguments zur internen Verknüpfung von Freiheit und Privateigentum beruht auf der impliziten Annahme, dass die reale Ausübung eines formal gewährleisteten Freiheitsrechts davon abhängt, dass die handelnde Person auch tatsächlich über die positiven Voraussetzungen ihrer Handlungspläne, nämlich ein privates Eigentum an den dafür notwendigen Sachen verfügen kann. Als Bedingung der Freiheit wird in diesem Argument mithin ein wesentliches Element des positiven Freiheitsbegriffs eingeführt, nämlich die Verfügung der handelnden Person über die materiellen Ressourcen ihrer Handlungspläne.

Dieser Konstruktion liegt die Vorstellung zugrunde, dass zumindest im Naturzustand, in dem die Natur als herrenloses Gut verfügbar ist, jede Person, die in Freiheit gemäß ihren selbst gewählten Plänen handeln will, die materiellen Bedingungen ihres Handelns jederzeit zur Verfügung stehen. Unter diesen Umständen konvergieren der positive und der negative Freiheitsbegriff, denn die Freiheit vor Eingriffen Dritter gewährleistet bereits die Verfügung der handelnden Person über die materiellen Ressourcen ihres Handelns. Nachdem nun aber die Natur im Wesentlichen bearbeitet, angeeignet, verteilt und, durch den rechtlichen Zustand nach der vertraglichen Staatsgründung, die daraus resultierenden Eigentumsverhältnisse auch rechtlich fixiert sind, ändert sich die Situation von Grund auf. Nunmehr verfügen nur noch die Eigentümer unmittelbar über die materiellen Ressourcen ihres freien

[26] Gray 1993: 64

Handelns, während die Nicht-Eigentümer von diesen Ressourcen getrennt sind. Daraus ergibt sich eine prinzipiell asymmetrische Situation. Unter den im Vertragszustand herrschenden Bedingungen bedeutet die Nicht-Einmischung des Staates in die Handlungssphäre der privaten Bürger, also die Garantie der *negativen* Freiheit, für beide Gruppen, die Eigentümer und die Nicht-Eigentümer, in Hinblick auf ihre Freiheitschancen etwas prinzipiell Verschiedenes. Für die Eigentümer ist die negative Freiheit gleichbedeutend mit der Garantie der Bedingungen ihrer *positiven* Freiheit, nämlich der gesicherten Verfügung über ihre materiellen Handlungsressourcen. Für die Nicht-Eigentümer hingegen ist die Institutionalisierung der *negativen* Freiheit allein umgekehrt gerade gleichbedeutend mit der rechtlichen Verfestigung ihrer Trennung von den materiellen Ressourcen ihrer Handlungsfreiheit, also der systematische Entzug ihrer positiven Freiheitschancen.

Im vorliegenden Zusammenhang ist die faktische Ungleichheit, die aus dieser formalen Gleichbehandlung des status quo beider Gruppen resultiert, von nachgeordnetem Interesse. Sie berührt die Frage nach der Gerechtigkeit[27]. Als Ergebnis der Analyse des Verhältnisses von Freiheit und Eigentum ist hier zunächst festzuhalten, dass die Substanz des liberalen Freiheitsbegriffs letztlich in seiner positiven Dimension besteht, die durch die alleinige staatliche Garantie seiner negativen Dimension gegen mögliche Gefährdungen und Risiken gerade abgesichert werden soll. Weil, so lautet der versteckte Sinn dieses liberalen Freiheitsverständnisses, die materiellen Freiheitsbedingungen, also die positive Freiheit, für das Handlungsvermögen der Person ausschlaggebend ist, bedarf sie der vorrangigen Sicherung, eben durch die Institutionalisierung allein der negativen Freiheitsrechte.

Dieses Freiheitsverständnis erzeugt die paradoxe Situation, dass die scheinbare Gewährleistung allein der negativen Handlungsfreiheit für einen Teil der Staatsbürger mit der Sicherung ihrer positiven Freiheitsrechte identisch ist, während sie den anderen Teil von ihnen gerade trennt. Die Universalisierung der negativen Freiheit erweist sich in der Realität der gesellschaftlichen Ungleichheit der Besitzverhältnisse als eine Partikularisierung der positiven Freiheitsrechte, die aber auch in der liberalen Argumentation selbst als Fundament und Geltungssinn des negativen Freiheitsrechts erkennbar bleiben.

Es ist diese kennzeichnende Asymmetrie in der Tiefendimension des liberalen Freiheitsbegriffs, die von der sozialen Kritik des Liberalismus als Verletzung seiner universellen Geltungsbedingungen zurückgewiesen und durch die *Verteidigung der Gleichrangigkeit beider Dimensionen, der positiven und der negativen*, ersetzt wird. Das ist auch der Kern von *Ronald Dworkins* Argument gegen den agonalen Wertepluralismus *Isaiah Berlins*[28]. Erst in einer integrierten Perspektive gewinnen die politischen Grundwerte der Freiheit und Gleichheit ihren vollständigen Sinn, während ihre Entgegensetzung auf einer unangemessen partikularisierenden Interpretation beruht[29].

Während die Asymmetrie, die aus der *prinzipiellen* Bevorzugung des negativen Freiheitsverständnisses entsteht, auf der mangelhaften Explikation der Voraussetzungen des universellen Freiheitsbegriffs beruht, kann das Argument einer *pragmatischen* Asymmetrie zwischen beiden mit universalistischen Argumenten verteidigt werden. Für die universelle Realgeltung des Freiheitsrechts kommt es auf die gleichrangige Realisierung beider Freiheitsdimensionen an. Im politischen Prozess ihrer Realisierung jedoch genießt die negative

[27] Der Zusammenhang zwischen Freiheitsbegriff und Gerechtigkeitsverständnis wird daher im Kapitel 10 wieder aufgegriffen.
[28] Dworkin 2000
[29] Meyer 2001c

Freiheit einen gewissen pragmatisch-temporären Vorrang. Die mit ihr verbundenen bürgerlichen und politischen Grundrechte erweisen sich in der politischen Praxis nämlich als die Garantie für die Gewährleistung eines Prozesses, in dem die gleichen und freien Staatsbürger über die angemessensten Formen der Einrichtung positiver Freiheitsrechte, vor allem in Formen von sozialen und ökonomischen Grundrechten, beraten und beschließen können[30]. Das gilt besonders für die Beschlussfassung über die praktischen Handlungsprogramme, mit denen die materiellen Freiheitschancen geschaffen werden. Der politische Weg aus einer Lage, in der lediglich soziale und ökonomische Chancen realisiert sind, zur Herbeiführung eines Zustandes, in dem auch die bürgerlichen und politischen Freiheiten gesichert werden, erweist sich in der Praxis aus offensichtlichen Gründen fast immer als sehr viel dorniger denn der umgekehrte Weg aus der formalen Rechtssicherheit in die ergänzende soziale Sicherung. Dieses *pragmatisch prozedurale* Argument deckt aber nicht den Versuch, die rechtliche Gewährleistung der positiven Freiheitsrechte in Frage zu stellen oder herabzustufen.

Die Philosophie der libertären Demokratie

In ihrer auch in den aktuellen akademischen und politischen Diskursen vertretenen Grundform liegt der Theorie der libertären Demokratie fortgeltend jene klassisch liberale Argumentation zugrunde, wie sie *vor den Praxiserfahrungen* mit den von kapitalistisch-marktwirtschaftlich verfassten Gesellschaften ausgehenden Risiken für die *Realwirkung* der Menschen- und Bürgerechte zunächst theoretisch entfaltet und dann auch als politisches Programm verfochten worden ist[31]. *John Gray* spricht daher von einem *revival of classical liberalism*[32]. Die maßgeblichen Argumente der libertären Tradition beziehen sich auf den Zusammenhang zwischen Freiheitsrechten und den drei Schlüsselinstitutionen des *Staates*, des *Privateigentums an Wirtschaftsgütern* und des *selbstregulierenden Marktes.* Im Gegensatz zu einer auch in den einschlägigen wissenschaftlichen Diskursen immer wieder auftretenden, teils offenbar auch begriffstaktisch gehandhabten Konfusion, geht es bei der strategischen Alternative zwischen libertärer und Sozialer Demokratie nicht um einen Streit über Privateigentum oder Markt überhaupt, denn ein bestimmter zentraler Stellenwert für beide ist in beiden Theorietraditionen seit langem unbestritten[33]. Umstritten sind allein die Konsequenzen des *ungebundenen* Privateigentums an Wirtschaftsgütern und des *selbstregulierenden* Marktes für die gesellschaftliche Realwirkung universeller Grundrechte.

Auch wenn unter der Last der Krisenerfahrungen des zwanzigsten Jahrhunderts zunächst die klassisch liberalen und gegenwärtig selbst einige der libertären Theorien gewisse Residualelemente von Sozialstaatlichkeit und Marktregulation übernommen haben, sind sie sich doch in ihren theoretischen Grundsätzen kompromisslos treu geblieben[34]. Die generative Idee der libertären Demokratie, wie immer ihre unterschiedlichen philosophischen Begründungen auch lauten mögen, besteht fortgeltend in der unauflöslichen internen Verbindung der normativen Idee der negativen Freiheit mit den gesellschaftlichen Institutionen

[30] Darin besteht die Begründung für den unterschiedlichen völkerrechtlichen Status, der prinzipiell gleichrangig geltenden politischen und sozialen Grundrechte. Vergl. dazu Kap. 6
[31] In jüngster Zeit am eindeutigsten in den Schriften von Hayeks und Nozicks
[32] Zur Verteidigung dieser Orientierung vergl. vor allem Gray 1995: 55
[33] Auf diese deutliche Unterscheidung weist vor allem Polanyi (1977) hin.
[34] Vergl. für einen Liberalismus mit sozialer Imprägnierung klassisch vor allem Hobhouse 1911

des minimal-interventionistischen Staates, des ungebundenen Privateigentums an allen Wirtschaftsgütern und des selbstregulierenden Marktes[35]. Dabei vermag diese Theorie in ihren anspruchsvollen Ausarbeitungen ein hohes Maß an Kohärenz und argumentativer Überzeugungskraft zu entfalten und erweist sich damit als eine gewichtige Alternative zu den konkurrierenden Theorien Sozialer Demokratie auf der Ebene des wissenschaftlichen Diskurses.

Kennzeichnend für die politische Philosophie der libertären Demokratie ist das Festhalten, in wichtigen Fragen sogar in zugespitzter Form, an den konstitutiven Elmenten des klassischen Liberalismus, in einem radikal veränderten Kontext, in dem sich seine prinzipiellen Dilemmata in der Praxis entfaltet haben:

- Formelle Rechtsstaatlichkeit und Demokratie
- Keine Gleichheit der Beteiligungsressourcen der Bürger am demokratischen Prozess
- Absolutsetzung der Eigentumsrechte an Produktionsmitteln
- Keine sozialstaatliche Sicherung der sozialen Personenrechte
- Verständnis des Marktes als im Prinzip den politischen Institutionen gleichberechtigte Form der Freiheitssicherung
- Fixierung auf den negativen Freiheitsbegriff
- Kein ausreichendes Verständnis makroökonomischer Regulation
- Daraus folgend Zurückweisung des Konzeptes wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Demokratisierung

Demokratietheorien

Die theoretisch-konzeptionellen Uneindeutigkeiten, die der anscheinenden argumentativen Patt-Situation zwischen dem Libertarismus und seiner sozialen Kritik zugrunde liegen, haben zu einer auffälligen Paradoxie innerhalb der empirischen wissenschaftlichen Demokratietheorie selbst geführt. Denn einerseits gilt es seit längerem als ein empirisch gut bestätigtes Ergebnis der Forschung über die Stabilitätsvoraussetzungen der Demokratie, dass eine kapitalistische Marktwirtschaft wegen der freiheitlichen Institutionen, die sie voraussetzt, zu den starken Faktoren gehört, die die liberale Demokratie stützen und funktionsfähig erhalten[36]. Andererseits führt die vergleichende Demokratieforschung regelmäßig zu dem anscheinend entgegengesetzten Ergebnis, dass die selbstregulierte Marktwirtschaft, wegen ihrer spezifischen Funktionsbedingungen und Verteilungseffekte das angemessene Funktionieren und die Stabilität der liberalen Demokratie untergräbt[37].

Die einschlägigen Lehrbücher präsentieren in der Regel eine weit aufgefächerte Palette scheinbar auf gleicher Anspruchsebene nebeneinander stehender Demokratietheorien[38]. Diese können nach dem elementaren Kriterium unterschieden werden, wie sie sich zu dem klassischen Grunddilemma der liberalen Demokratietheorie verhalten. Demzufolge kann die Gesamtheit der modernen Demokratietheorien, ganz gleich in welchem Maße sie sich im übrigen als empirische Konzepte verstehen, daran gemessen werden, wie sie die norma-

[35] So auch auf dem neuesten Stand der Diskussion Gray 1995.
[36] Schmidt 2000, Dahl 1998
[37] Lipset 1992, Dahl 1998
[38] z.B. Schmidt 2000

tiven und *empirischen* Geltungsbedingungen der legitimierenden Grundnormen der liberalen Demokratie, die universellen Grundrechte, thematisieren. In einem solchen Rahmen lassen sich idealtypisch *libertäre* und *Soziale* Demokratie als die beiden Hauptvarianten *liberaler* Demokratie unterscheiden[39]. Die libertären Theorien der Demokratie beschränken sich in ihrem Demokratie- und Rechtsstaatsanspruch im Wesentlichen auf die politische Verfassung im engeren Sinne und überlassen es in diesem Rahmen gänzlich oder in ausschlaggebendem Maße dem Handeln der Staatsbürger, die ihnen damit gegebenen formalen Freiheits-Chancen nach eigenem Vermögen zu realisieren. Die Theorien der Sozialen Demokratien hingegen konvergieren in dem Anspruch, dass erst eine *materiell rechtsstaatliche gesellschaftliche Gesamtverfassung* den Anspruch der universellen Grundrechte einlösen kann[40]. Wie stets sind die reinen Idealtypen theoretische Konstrukte. Der Raum zwischen ihnen ist in der Realität durch eine Reihe von Misch- und Übergangsvarianten gefüllt, die in je unterschiedlichen Kompositionen Elemente aus beiden Bereichen vereinigen und sich in mitunter erheblicher Entfernung vom Idealtypus befinden.

Die generative Idee der Sozialen Demokratie

Mit wissenschaftlichem, speziell geschichtsphilosophischem Anspruch hat der hegelianische Rechtsphilosoph und spätere Arbeiterführer Ferdinand Lassalle dem liberalen Dilemma in einem Aufsatz mit dem bezeichnenden Titel *Die Wissenschaft und die Arbeiter* 1863 einen klassischen Ausdruck verliehen[41]. Sein Argument ist im Zentrum der nachfolgenden sozialwissenschaftlichen Erörterung des Themas geblieben. Es wurde zwar in seinen Begründungsvarianten zunehmend ausdifferenziert, hat als solches aber seine generative Kraft für die Entstehung und Grundlegung von Theorien der Sozialen Demokratie nicht eingebüßt:

> „Wenn die Adelsidee die Geltung des Individuums an eine bestimmte natürliche Abstammung und gesellschaftliche Lage band, so ist es die sittliche Idee der Bourgeoisie, dass jede solche rechtliche Beschränkung ein Unrecht sei, das Individuum vielmehr gelten müsse rein als solches, und ihm nichts anderes als die ungehinderte Selbstbestätigung seiner Kräfte als Einzelnem zu garantieren sei. Wären wir nun, sage ich, alle von Natur gleich reich, gleich gescheit, gleich gebildet, so möchte diese sittliche Idee eine ausreichende sein. Da aber diese Gleichheit nicht stattfindet, noch stattfinden könne, da wir nicht als Individuen schlechtweg, sondern mit bestimmten Unterschieden des Besitzes und der Anlagen in die Welt treten, die dann auch wieder entscheiden werden über die Unterschiede der Bildung, so sei diese sittliche Idee noch keine ausreichende. Denn wäre nun dennoch der Gesellschaft nichts zu garantieren als die ungehinderte Selbstbestätigung des Individuums, so müsse das in seiner Konsequenz zu einer Ausbeutung des Schwächeren durch den Stärkeren führen. Die sittliche Idee des Arbeiterstandes sei daher die, dass die ungehinderte freie Betätigung der individuellen Kräfte durch das Individuum für sich allein noch nicht ausreiche, sondern dass zu ihr in einem sittlich geordneten Gemeinwesen noch hinzutreten müsse: die Solidarität der Interessen, die Gemeinsamkeit und Gegenseitigkeit der Entwicklung“[42].

[39] Sartori 1997, Meyer 2002b
[40] Diese Begriffe stammen von Hermann Heller, vergl. dazu Kap. 4
[41] Lassalle 1970
[42] Lassalle 1970: 22

Die eigentümliche Dialektik zwischen dem Universalismus der liberalen Gleichheitsnorm und dem Partikularismus des Staatskonzepts, mit dem der politische Liberalismus dieser Epoche meinte ersterem entsprechen zu können, stellt sich in der Hegelianischen Argumentation *Lassalles* als eine Abfolge historisch begrenzter Formen konkreter Sittlichkeit dar, in denen der implizite Universalismus erst in widerspruchsvollen Erfahrungs- und Lernprozessen zum Bewusstsein seiner selbst gelangen kann. Derselbe Topos wurde in der gleichen Epoche in England zunächst von *John St. Mill* und etwas später von den Theoretikern der sozial-liberalen *Fabian Society* in der sozialmoralischen Sprache des universalistischen Liberalismus selbst zum Ausdruck gebracht[43]. Dieses Argument, das in unterschiedlichen Zugängen in der Frühzeit der sozialen Kritik am klassischen Liberalismus in verschiedenartiger Akzentsetzung entfaltet wurde, sieht das prinzipielle Dilemma des klassischen Liberalismus in drei die universellen Grundrechte verletzenden Konstellationen:

Erstens: Oberhalb einer bestimmten Schwelle führen soziale und ökonomische Ungleichheiten dazu, dass in der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Handlungssphäre selbst Abhängigkeits- und Unterordnungsverhältnisse entstehen, die die Würde der abhängigen Personen in Form ihrer *sozialen Autonomie* verletzen. Dieses *Argument der Ausgrenzung des sozialen Geltungsbereichs* sieht in der Neutralisierung der gesellschaftlichen Handlungssphäre gegenüber dem Geltungsbereich universeller Grundrechte eine Verletzung des Grundrechtsverständnisses der liberalen Tradition selbst.

Zweitens: Zugleich folgt aus demselben Faktum der Ausgrenzung des sozialen Bereichs aus der Geltungssphäre der Grundrechte eine Verletzung des *privaten Autonomieanspruchs* derjenigen Personen, die in menschenunwürdige Abhängigkeitsverhältnisse und als Wirtschaftsbürger insofern in eine grundrechtswidrige Fremdbestimmung durch Dritte geraten.

Drittens: Soziale und ökonomische sowie bildungsbezogene Ungleichheiten hindern von einer bestimmten Größenordnung an die von ihnen Betroffenen daran, ihre politischen Staatsbürgerrechte aktiv wahrnehmen zu können. Dieses *politische Ausgrenzungs-Argument* sieht in der liberalen Zulassung großer gesellschaftlicher Ungleichheiten, Abhängigkeiten und individueller Entwicklungs- und Bildungsdefizite eine *faktische Verweigerung gleicher politischer Bürgerrechte* für die ganze davon betroffene soziale Klasse und damit ihrer *politischen Autonomie*.

Aus jedem dieser Argumente folgt nach Auffassung der sozialen Kritik am Liberalismus, dass dieser in dem Maße in intern unauflösliche Widersprüche zwischen der formalen Geltung seiner legitimierenden Grundrechte und der Realität seines institutionellen Handlungsprogramms gerät, wie er die Ausgrenzung der gesamten empirischen Realität, vor allem der gesellschaftlich-ökonomischen Handlungssphäre, aus dem Geltungsanspruch seiner grundlegenden Gleichheitsnorm der Rechte verlangt. Diese systematische Entthematisierung gesellschaftlich-ökonomischer Risiken für die Realwirkung der Grundrechte hat massive Folgen für die Einlösung ihres Geltungsanspruchs überhaupt.

Der klassische Liberalismus, vor allem *John Locke* und *Adam Smith*, hatte für die interne Verbindung der liberalen Grundrechte mit der Eigentumsfreiheit und dem selbstgeregelten Markt stets in einer eigentümlich schillernden Ambivalenz zwei Argumente geltend gemacht, zwischen denen im Grund keine logische Verbindung besteht. Das erste und häufig auch logisch primäre besteht in dem Anspruch, dass allein diese beiden fundamentalen liberalen Wirtschaftsinstitutionen die Chance der Freiheit im ökonomischen Raum sichern,

[43] Mill 1969, 1971, Fabians Essays 1962

da sie das Handeln des Einzelnen von äußeren Beschränkungen prinzipiell freihalten. Diesem Verständnis lagen der *Nichtinterventionsbegriff* der negativen Freiheit und ein formalrechtlicher Begriff der Handlungsfreiheit zugrunde. Damit verbunden wurde, häufig in dieses erste Argument bis zur Ununterscheidbarkeit verwoben, die empirisch überprüfbare Behauptung, allein die auf Eigentumsfreiheit und selbstregulierenden Märkten bestehende Wirtschaftsordnung garantiere die bestmögliche Annäherung an das Gemeinwohl durch optimale Versorgung der Gesellschaft mit Gütern und Dienstleitungen zu den geringst möglichen Kosten. Das prinzipielle und das instrumentelle Argument zur Verknüpfung der Grundrechte mit den liberalen Wirtschaftsinstitutionen wurden in der seither üblich gewordenen liberalen Standardargumentation wie zwei Seiten derselben Medaille benutzt[44]. Das bewirkte einen spezifischen Immunisierungseffekt, da auf diese Weise bei einem begründeten Angriff auf die empirische Stichhaltigkeit des instrumentellen Arguments zur Verteidigung der liberalen Grundposition in fließendem Übergang auf das prinzipielle Argument ausgewichen werden konnte und umgekehrt ebenso. Das instrumentelle Argument kann auch zur Begründung der Behauptung verwendet werden, dass die kostengünstigste Produktion von Gütern und Dienstleistungen am besten dem Gemeinwohl und damit den Interessen aller Teile der Gesellschaft dient. Auf diese Weise ergibt sich eine anscheinende Patt-Situation in der strategischen Auseinandersetzung zwischen dem klassischen Liberalismus und seiner sozialen Kritik im Hinblick auf das Verhältnis zwischen liberalen Gleichheitsrechten und den Folgen wirtschaftsliberaler Institutionen für die Gesellschaft als Ganze.

Dynamisch-historische Theorie der Kapitalismus-Demokratie Beziehung

Der führende amerikanische Demokratieforscher, *Robert A. Dahl*, hat einen Interpretationsvorschlag gemacht, wie dieses Paradox aufzulösen sei. Er erörtert, zunächst unabhängig von der Frage nach den empirisch ermittelten Stabilitätsbedingungen der institutionell verfassten Demokratie, das Spannungsverhältnis von Marktkapitalismus und Demokratie im Sinne seiner Polyarchie-Theorie der Demokratie[45]. Dabei konstatiert er eine Reihe von Widersprüchen zwischen den strukturellen Risiken des Marktkapitalismus und den empirischen Voraussetzungen für die Realgeltung gleicher Staatsbürgerrechte in der Demokratie. Erstens: bezogen auf die Stabilität und die Funktionsbedingungen der demokratischen Institutionen wird gezeigt, dass marktkapitalistische Systeme selbst nur funktionsfähig und mit demokratischen Institutionen verträglich sind, wenn sie durch extensive Interventionen und Regulationen stabilisiert und gezähmt werden[46]. Zweitens beeinträchtigen marktkapitalistische Systeme die Qualität der Demokratie systematisch dadurch, dass sie Ungleichheiten in der Verteilung der politischen Ressourcen der Bürger erzeugen und damit deren reale Teilhabechancen tiefgreifend vorprägen. Diese Ungleichheiten sind nicht trivial, sondern signifikante Einschränkungen, da sie die moralische Grundlage der Demokratie, nämlich gleiche Teilhabechancen, auf schwer wiegende Weise beeinträchtigen[47]. Die Einflussmöglichkeiten der Bürger auf das Produkt des demokratischen Entscheidungsprozesses werden durch die

[44] So vor allem bei von Hayek 1952, 1979
[45] Dahl 1998: 166 ff
[46] Dahl 1998: 174
[47] Dahl 1998: 178

Verteilungswirkungen des selbstregulierten Marktkapitalismus potenziell in einem Maße ungleich, dass der für die Demokratie notwendiger Weise konstitutive politische Gleichheitsanspruch selbst in Frage gestellt wird. Dieses Legitimationsdefizit untergräbt auch die Bedingungen demokratischer Stabilität.

Andererseits, so stellt auch Dahl im Hinblick auf eines der seit langem bewährten Hauptergebnisse der vergleichenden Demokratieforschung klar, begünstigt offenbar die Existenz marktkapitalistischer Verhältnisse paradoxerweise die Stabilität und das Funktionieren demokratischer Institutionen. Diese These wird ausschließlich, aber bei unterschiedlichen Untersuchungen der vergleichenden Stabilitätsforschung immer erneut, durch die empirische Kovarianz von kapitalistischer Marktwirtschaft und institutionalisierter Demokratie in den untersuchten Ländern belegt. Eine genauere Interpretation der Daten in ihrer diachronischen Dimension legt eine *historisch-dynamische Theorie* des Verhältnisses von Kapitalismus und Demokratie nahe. Während marktkapitalistische Systeme bis zur Einführung ihrer Institutionen eine uneingeschränkt pro-demokratische Funktion erfüllen, denn sie untergraben die gesellschaftlichen Grundlagen autokratischer Herrschaft, ändert sich danach, mit der gelungenen Einführung verfasster Demokratie, ihr demokratisches Vorzeichen. Jenseits des Niveaus der Einführung der Institutionen, nämlich sobald es um die Voraussetzungen ihrer Nutzung durch die Bürger geht, erweisen sich die systematischen Folgen marktkapitalistischer Systeme in dem Maße als ernsthafte Gefährdungen des demokratischen Anspruchs, wie sie der Gleichverteilung der politischen Ressourcen der Bürger entgegenwirken.

> „...once society and politics are transformed by market-capitalism and democratic institutions are in place, the outlook fundamentally changes. Now the inequalities in resources that market-capitalism churns out produce serious inequalities among citizens“ [48].

Dahl beschließt diese historisch-dynamische Defizit- und Gefährdungsanalyse mit dem praktischen Hinweis, die Auflösung dieses Widerspruchs sei eine äußerst schwierige Frage und stelle für die Demokratie eine Herausforderung dar, die das einundzwanzigste Jahrhundert beschäftigen wird[49]. Das aus den Theorien des orthodoxen Sozialismus stammende Urteil, formale Demokratien seien als Formen ökonomischer Klassenherrschaft an inhaltlichen Normen politischer Gleichheit gemessen nichts anderes als Diktaturen, greift hingen aus zwei wichtigen Gründen zu kurz. Zum einen bilden die primären ökonomisch-sozialen Distributionsergebnisse nur einen Teil der politischen Ressourcen. Zum anderen bieten die formellen Institutionen der Demokratie gerade die entscheidende Handhabe für eine Politik der Nutzung ursprünglich bloß schwacher politischer Ressourcen zum Erwerb sozialer Ressourcen durch demokratisch staatliche Intervention, die wiederum die politischen Ressourcen mehren.

Von ausschlaggebender Bedeutung für die Beantwortung der beiden demokratietheoretisch zentralen Fragen nach dem *Stabilitätsbeitrag* des Marktkapitalismus zur Demokratie und nach der *Qualität* von Demokratie unter den Bedingungen des Marktkapitalismus ist die in der vergleichenden Forschung über *varieties of capitalism* herausgearbeitete hochgradige Verschiedenheit des Maßes und der Formen der sozialen und politischen Einbet-

[48] Dahl 1998: 178
[49] Dahl 1998: 179

tung von Märkten unter demokratischen Bedingungen[50]. In der sozialwissenschaftlichen Kategorienbildung figurieren nämlich in der Regel libertäre und Soziale Demokratie trotz ihrer essentiell unterschiedlichen sozialen und politischen Einbindung von Märkten und Produktionsmitteleigentum gleichermaßen als kapitalistische Demokratie, so dass die eigentlich entscheidende theoretische Frage nach ihrem jeweiligen Beitrag zu Qualität, Effektivität und Stabilität moderner Demokratie durch den Mangel an grundbegrifflicher Differenzierung empirisch unterlaufen wird.

Soziale Demokratie als Demokratietheorie

Mit seiner Selbstbeschränkung auf die formalrechtliche Geltungsebene der universellen Grundrechte, der Festlegung auf den negativen Freiheitsbegriff als Grundlage des staatlichen Handlungsprogramms und der Einrichtung ihnen entsprechender politischer und rechtlicher Institutionen auf der Ebene der staatlichen Willensbildung gerät der Liberalismus in einen doppelten politischen Widerspruch. Er kann mangels empirischer Grundlegung weder die Bedingungen der Geltung seiner konstitutiven Grundnormen gewährleisten, noch die Funktionsfähigkeit der politisch verfassten Gesellschaft, die auf ihnen beruht, begründen. Mit diesen beiden Argumenten hat *Hermann Heller* die generative Idee der Theorie Sozialer Demokratie in fortgeltender Weise umrissen[51].

Diese ursprüngliche liberale *Identitätsfiktion* halten die Proponenten des Libertarismus in der Substanz auch nach den Erfahrungen mit den Risiken kapitalistisch verfasster Marktwirtschaften für die Realgeltung der universellen Rechte aufrecht. Zu den ursprünglichen liberalen Argumenten tritt in der Auseinandersetzung mit Begründungsschwächen der konkurrierenden Positionen der Sozialen Demokratie und in prinzipieller Kritik der Widersprüche der autoritären sozialistischen Tradition eine zunehmend differenzierte und elaborierte libertäre Gegenkritik wie die von *Robert Nozick* hinzu[52]. Während nun aber für den Bereich der libertären Demokratietheorie eine Reihe prominenter Gesamtentwürfe vorliegen, die auch maßgeblich auf die öffentliche Diskussion einwirken, befindet sich die Theorie der Sozialen Demokratie in einem für sie seit langem kennzeichnenden fragmentarischen Zustand. Diese Fragmentierung kam in jüngerer Zeit auf zweierlei Weise zum Ausdruck. Zum Einen wurden in unterschiedlichen, häufig untereinander außer Zusammenhang stehenden Formen der Begriffsbildung Ansprüche einer theoretischen Integration geltend gemacht, die mangels zureichender Bezugnahme aufeinander eher zu einem Pluralismus von Theoriefragmenten als zu einer zunehmenden Integration von Theorieelementen führte. Zweitens wurden Teilbereiche der Theorien der Zivilgesellschaft, der Theorie des Sozialstaates und der Theorie der Eigentumsrechte auf hohem Niveau und mit zunehmender Differenzierung ausgearbeitet, die Verbindung zu anderen Theoriebereichen, die mit ihnen in einem logischen Zusammenhang stehen, dabei aber zumeist außer acht gelassen.

Für sich genommen sind freilich weder der Pluralismus der Integrationsformen noch die theoretische Fragmentierung problematisch. Für die Beurteilung, fruchtbare Diskussion und Weiterentwicklung der Theorie der Sozialen Demokratie erscheint freilich ein Gesamt-

[50] Albert 1992, Esping-Andersen 1990, Hollingsworth/ Boyer 1997, Kitschelt u.a. 1999, Iversen/ Pontusson/ Soskice 2000, Huber/ Stephens 2001, Hall/ Soskice 2001

[51] Vergl. Kap. 4

[52] Nozick 1974, von Hayek 1979

entwurf wünschenswert. Er sollte alle logisch notwendigen Teilbereiche der Theorie umfassen, die wechselseitigen Begründungsverhältnisse zwischen ihnen klären und die Merkmale und Strukturen derjenigen gesellschaftlichen Gesamtverfassung mit Anspruch auf annähernde Vollständigkeit sichtbar werden lassen, die die Legitimationserfordernisse Sozialer Demokratie im Hinblick auf ihre empirischen Voraussetzungen einzulösen vermag.

Es sind zwei normative Prämissen, die die unterschiedlichen Beiträge zur Theorie der Sozialen Demokratie über alle Differenzen hinweg verbinden:

Die Überwindung des im Vorrang des negativen Freiheitsbegriffs begründeten libertären Partikularismus zugunsten eines universellen Freiheitsbegriffs, der die Gleichrangigkeit von positiver und negativer Freiheit umfasst.

Die Überwindung der Identifikation von Freiheit und Eigentum zugunsten eines universellen Freiheitsbegriffs, der in jeder Eigentumsrelation die Freiheiten aller Betroffenen als prinzipiell gleichrangig gegeneinander abwägt.

Der hier vorgelegte Entwurf einer solchen Gesamttheorie versucht diesen Anspruch einzulösen. Er geht von dem Vorgriff auf eine solche Theorie aus, den *Herman Heller* in den neuzehnhundertzwanziger Jahren vorgelegt hat. Dieser Grundriss wird im Hinblick auf die seither erfolgte wissenschaftliche Diskussion kritisch überprüft, vervollständigt und aktualisiert. Die spezialisierten Teiltheorien für die einzelnen Handlungsbereiche werden in diesem Rahmen aufeinander bezogen und integriert. In der schrittweisen Wechselbeziehung zwischen den Teiltheorien und dem prospektiven Rahmen entsteht auf diese Weise die argumentative Struktur einer integrierten Theorie.

Die Theorie der Sozialen Demokratie kann sich beim inzwischen erreichten Stand der Entwicklung auf eine Fülle gewichtiger Vorarbeiten stützen. Obgleich es jedoch eine große Anzahl anspruchsvoller und auch ausgereifter wissenschaftlicher Beiträge zu einzelnen Teilbereichen gibt, sind die Versuche einer Synthese höchst selten und, soweit sie vorliegen, von hochgradiger Allgemeinheit. Heller sah den Geltungssinn einer Theorie der Sozialen Demokratie in ihrem normativ zwingend begründeten und empirisch plausibel gemachten Anspruch, die Universalität der Grundrechte dadurch ohne Selbstwiderspruch einzulösen, dass die Normen des materialen Rechtsstaates auch auf die gesellschaftliche Gesamtverfassung angewandt werden. Für die demokratie*politische* Notwendigkeit eines solchen anspruchsvollen Theorieprogramms führt er im Wesentlichen zwei Gründe an. Der *erste* bezieht sich auf die mit empirischen Argumenten gestützte Einschätzung, dass sich ohne eine solche Vollendung der materiellen Rechtsstaatsidee in die gesellschaftlichen Interessens- und Konfliktfelder kapitalistisch verfasster Ökonomien hinein die *politische Integration demokratischer Gesellschaften,* also ihre staatliche Einheit *unter modernen Bedingungen* nicht gewährleisten lässt. Der *zweite* Grund liegt im normativen Anspruch des materialen Rechtsstaatsgedankens selber, demzufolge die rechtsstaatliche Demokratie nicht allein durch die demokratischen Prozeduren der Rechtsfindung, sondern vor allem durch die Geltung universalistisch begründbarer Gerechtigkeitsnormen selber legitimiert werden muss.

4. Ein Systementwurf Sozialer Demokratie

Einer der ersten wissenschaftlich-systematischen Entwürfe einer Theorie der Sozialen Demokratie geht auf *Hermann Heller* zurück[53]. Dieser Entwurf ist in der schwierigen politischen und sozialen Gemengelage der frühen Weimarer Republik entstanden und aus der Auseinandersetzung mit drei höchst divergenten Kontrahenten hervorgegangen: der orthodoxen Theorie des wissenschaftlichen Sozialismus, dem politischen Liberalismus und der kontroversen Staatslehre dieser Zeit[54]. Hellers Entwurf hat seine voraussetzungsreiche staatsphilosophische Vorgeschichte in einer vielschichtigen Auseinandersetzung mit den Rechts- und Staatsphilosophien Kants, Fichtes und Hegels und ihren komplexen und widerspruchsvollen Wechselbeziehungen. Er verfolgte die Absicht, aus einer spezifischen problemorientierten Synthese zwischen ihnen eine moderne Staatslehre zu gewinnen[55]. Dabei ging es ihm um eine zeitgemäße Verknüpfung des *Kantischen* Motivs universeller persönlicher Rechte für alle Menschen und Bürger als Auftrag und Grenze staatlichen Handelns, der *Hegelschen* Motive der geschichtlichen Konkretion gelebter Sittlichkeit und eines auf sie gegründeten transpersonalen Staatsbegriffs sowie des *Fichteschen* Motivs der Überführung des liberalen Rechtsstaats in einen sittlich bestimmten Sozial- und Wirtschaftsstaat[56]. Vor diesem Horizont erarbeitet er im kritischen Dialog mit den in dieser Epoche geschaffenen, einander teils heftig widerstreitenden Staatslehren von *Hans Kelsen*, *Rudolf Smend*, und *Carl Schmitt*[57] auf der einen Seite und der sozialistischen Orthodoxie auf der anderen Seite, vertreten vor allem durch *Max Adler*, sein Konzept einer staatswissenschaftlich fundierten Theorie der Sozialen Demokratie[58].

Ursprungsmotiv dieses wissenschaftlich fundierten, aber praxisorientierten Entwurfs ist nicht eine vorgängige politische Option für das politische Projekt der Sozialen Demokratie[59], sondern die zu Beginn des Jahrhunderts von *Georg Jellinek* in klassischer Weise formulierte, aber nur unzulänglich beantwortete staatstheoretische Frage, *wie unter den Bedingungen einer sozio-ökonomisch tief gespaltenen Klassengesellschaft die politische Einheit einer rechtsstaatlichen Demokratie überhaupt möglich sei*[60]. Diese Fragestellung teilte Heller mit seinen staatstheoretischen Konkurrenten, die zu anderen, für Heller sämtlich unbefriedigenden Antworten auf sie gelangten. Gegenüber den zu dieser Zeit im Aufstieg befindlichen politischen Ideen des Marxismus-Leninismus beharrte er auf dem unbedingten Eigenwert der liberalen Demokratie als Rahmen jeglicher legitimer Transformation der sozialökonomischen Gegebenheiten kapitalistisch verfasster Gesellschaften[61]. Gegenüber den orthodoxen Sozialisten *demokratisch*-marxistischer Provenienz seiner Zeit verteidigte

[53] Vergl. Schluchter 1968, Kremendahl/ Meyer 1974, Meyer 1974, Müller/ Staff 1984, 1985, Lee 1994

[54] Da es im vorliegenden Zusammenhang ausschließlich um die Rekonstruktion der Argumentationslogik, der Grundstrukturen und der zentralen Elemente einer Theorie der Sozialen Demokratie bei Heller geht, kann ich auf den problemgeschichtlichen Kontext, der für das Verständnis der Staatstheorie von großer Bedeutung ist, nur am Rande eingehen. Siehe dazu ausführlich Schluchter 1968 und Müller/ Staff 1985

[55] Vergl. ausführlich Schluchter 1968: 90-179

[56] Heller 1971,I: 158 ff, 375 ff

[57] Vergl. dazu Meyer 1978, Lee 1994, Müller/ Staff 1985

[58] Da Hellers Skizze einer staatstheoretisch argumentierenden Theorie der sozialen Theorie in ihren Ergebnissen argumentativ weitgehend einen Geltungsanspruch erheben kann, der für sich selber steht, müssen Horizont und Kontext ihrer Ausbildung nur in Einzelfällen zu Rate gezogen werden.

[59] Anders Schluchter 1968

[60] Jellinek 1960, vergl. Schluchter 1968: 11ff

[61] Heller 1971, II: 482 ff, 527 ff

er die Unhintergehbarkeit staatlicher Verfasstheit moderner Gesellschaften und das Faktum ihrer unüberwindbaren Konflikthaftigkeit, unabhängig davon, in welchem Maße soziale und ökonomische Ungleichheiten durch gelingende Sozialreform verringert werden können[62]. Gegen die ökonomisch verengte liberale Tradition erneuerte Heller im Kontext seines eigenen Ansatzes die Grundargumente der *Lassalleschen* sozialen Liberalismuskritik in einem anspruchsvolleren theoretisch-historischen Kontext und bettete sie in eine moderne staatstheoretische Perspektive ein[63].

Von einem bestimmten Moment seiner historischen Entfaltung an, so argumentiert Heller, tritt das Defizit der liberalen Demokratiekonzeption zunehmend deutlich ans Licht und gefährdet den Bestand der formalen liberalen Demokratie selbst. Sobald sich nämlich zeigt, dass zwischen dem Anspruch der materiellen Rechtsstaatlichkeit, verstanden als Realisierung einer substanziellen Idee von Gerechtigkeit, den die liberale Demokratie am Beginn ihrer historischen Mission selbst erhoben hat, und den Funktionsbedingungen der kapitalistischen Marktwirtschaft, die in sie eingebettet ist, ein prinzipieller Widerspruch besteht, zieht sich der politische Liberalismus auf die bloße Verteidigung eines formalisierten, nur noch organisationstechnisch interpretierten Rechtsstaatsprinzips zurück und dementiert damit seinen eigenen Legitimationsanspruch. In der Krise der Weimarer Demokratie ist der politische Liberalismus in der Konsequenz dieser Widersprüche dann sogar zur Flucht in den Autoritarismus bereit[64]. Die Weltwirtschaftskrise offenbart, dass sich der Widerspruch zwischen dem partikulären Interesse des Besitzbürgertums an der Erhaltung einer nicht nach universellen Gerechtigkeitsprinzipien geordneten marktkapitalistischen Wirtschaftsordnung und dem Universalismus der naturrechtlichen Legitimationsprinzipien der liberalen Demokratie in der Praxis nicht länger durchhalten lässt. Unter deren Vertretern wächst die Bereitschaft zur Preisgabe der legitimierenden Normen zugunsten autoritärer Ordnungsvorstellungen, um die eigenen partikularen Interessen vor nicht mehr einlösbaren Legitimationsforderungen des politischen Systems zu schützen. Angesichts der unabweisbaren Erfahrung des für die liberale Demokratie konstitutiven Widerspruchs zwischen den formalen Freiheitsprinzipien der rechtsstaatlichen Ordnung und der rechtsstaatlich ungeordneten privatkapitalistischen Ökonomie wächst in der Gesellschaft zunehmend das Bewusstsein, dass die Rechtsgrundsätze der Freiheit und Gleichheit, die den Rechtsstaat legitimieren, eine allgemeine Verwirklichung auch in der nichtstaatlichen Handlungssphäre der Arbeits- und Güterordnung verlangen, um reale Geltung und Wirkungsmacht zu erlangen[65].

Der materielle Rechtsstaatsgedanke enthält die beiden Ideen „der Freiheit als der Selbstbestimmung des Volkes durch das Gesetz und der Gleichheit als der gleichmäßigen, nicht willkürlichen Interessenwertung aller“[66]. Materielle Rechtsstaatlichkeit bedeutet demnach einen substanziellen Begriff von Gerechtigkeit, der den Interessen aller den gleichen Wert zumisst, für alle politischen Entscheidungen, die im Rahmen des formalrechtsstaatlich geordneten Verfahrens zu treffen sind, anzuerkennen[67]. Je deutlicher sich der liberale Grundwiderspruch in den Krisen des Kapitalismus entfaltet, um so größer wird die Versuchung des liberalen Bürgertums, die eigenen Legitimationsprinzipien zugunsten der Sicherung ihrer Statusinteressen als Privateigentümer zu opfern.

[62] Heller 1971, II: 527 ff
[63] Heller I: 3 ff, 333 ff, 421 ff
[64] Heller 1971, II: 421 ff
[65] Heller 1971, III: 371
[66] Heller 1971, II: 448
[67] Heller 1971, II: 451

Gerechtigkeit ist untrennbar mit der Gleichachtung der Interessen aller Konfliktparteien verbunden. Indem der Liberalismus selbst im Grenzfall der Krise die Frage nach den empirischen Voraussetzungen gleicher Grundrechte systematisch umgeht, verfehlt er die Möglichkeit ihrer konsistenten theoretischen Begründung, die dauerhafte politische Legitimation stiften könnte. Darauf beruht Hellers zweiter Einwand gegen Theorie und Praxis des politischen Liberalismus. Die Erfahrungen mit Gesellschaften, bei denen die sozialökonomische Wirklichkeit aus dem Geltungsbereich der Grundrechte ausgegrenzt wird, zeigen nämlich, dass ihnen die Mittel für eine gelingende politische Integration von Staat und Gesellschaft auf der Basis der eigenen Legitimationsnormen fehlen. Die Alternative zu einem solchen Programm des staatspolitischen Scheiterns besteht in der Fähigkeit zu einem Kompromiss zwischen den sozialen Klassen, der den formalen Rechtsstaat zum materiellen Rechtsstaat fortbildet, indem er die Interessen aller bei der Gestaltung der Arbeits- und Güterordnung nach den gerechten Maßstäben der gleichen Berücksichtigung zu Geltung bringt. Die Integration der rechtsstaatlichen Demokratie kann in der Realität nicht aus der Perspektive der abstrakten Formalgeltung des Rechts erfolgen, sondern nur als ein sozialer Prozess der tatsächlichen, an einem von allen geteilten Begriff von Gerechtigkeit orientierten Vermittlung der gesellschaftlichen, vor allem auch sozial-ökonomischen Interessen.

Eine staatssoziologische Perspektive

In der Konsequenz dieses Arguments hat Hermann Heller in seiner Auseinandersetzung mit der neukantianischen reinen Rechtslehre *Hans Kelsens* seinen für die Theorie der Sozialen Demokratie grundlegenden staatstheoretischen Ansatz formuliert[68]. Nur wenn der demokratische Staat in soziologischer Perspektive verstanden wird, nämlich als das Produkt der realen Spannungslagen, die sich aus den Widersprüchen der tatsächlichen gesellschaftlichen Entwicklung und den Ansprüchen eines überpositiven Rechts jeweils in konkreter Lage ergeben, lassen sich die Voraussetzung einer Theorie der Sozialen Demokratie angemessen erfüllen. Das Gerechtigkeitsverständnis, das bei der politischen Vermittlung der gesellschaftlichen Interessen die moderierende Rolle spielen muss, entsteht nicht aus der logischen Selbstentfaltung der Rechtskategorien, sondern kann nur als Produkt der sozio-kulturellen Entwicklung politischer Grundwerte und ihrer Konkretion in den Prozessen der öffentlichen Verständigung gewonnen werden[69]. Es gewinnt in dem Maße gesellschaftliche Geltung, wie sich „die Herrschaft der Vernünftigen“ als demokratische Kultur etablieren kann[70].

Mit dieser Position möchte Heller sowohl einen empirielosen Rechtsidealismus vermeiden, der die Inhalte und die Geltung des Staatsrechts von ihren realen Gesellschaftsbedingungen gänzlich ablöst, wie auch einen soziologischen Reduktionismus Marxschen Typs, der staatliches Handeln prinzipiell allein auf eine partikulare Interessenlage der Gesellschaft zurück führt. Im ersten Falle schließt schon der Rahmen der Theoriebildung selbst die Frage nach den sozialen Voraussetzungen von Staatsbürgerschaft aus, im zweiten Falle verhindert er die Einsicht, dass der demokratische Staat im Interesse von Staatsbürgerschaft auch in relativer Unabhängigkeit von den sozialen Klasseninteressen handeln kann.

[68] Für eine differenzierte Sicht der Beziehung Hellers zu Kelsen vergl. Müller 1985: 128 ff.
[69] Heller 1971, II: 203 ff, III: 371
[70] Heller 1971, II: 475, II: 210

Die „Herrschaft der Vernünftigen“ ist in Hellers Verständnis nicht gleichbedeutend mit einer Herrschaft der Vernunft, dann wäre seine empirisch-soziologisch verstandene Staatslehre von der rechtsidealistischen Position, die er an Kelsen kritisiert, im Ergebnis nicht zu unterscheiden[71]. Die Herrschaft der Vernünftigen besteht vielmehr in einem Rahmenkonsens von Bürgern mit höchst unterschiedlichen sozialen Interessen darüber, dass die Erhaltung der liberalen Demokratie, die sie alle aus politischen Gründen wollen müssen, eine von allen als fair verstandene Berücksichtigung der Interessen aller bei der Ausgestaltung der gesellschaftlichen Gesamtverfassung verlangt. Sie besteht in der Bereitschaft zur fairen Interessenvermittlung als sozialem Klassenkompromiss im gemeinsamen Interesse der Erhaltung der politischen Handlungsbedingungen der liberalen Demokratien. Die allgemein anerkennungsfähige Legitimation von Interessenkompromissen auf der Basis eines Gerechtigkeitsbegriffs, der sich auf eingebürgerte Grundwerte der Gesellschaft beziehen kann, ist die demokratische Prozedur, die einen formalen Rechtsstaat allmählich in einen materialen Rechtsaat überführt. Heller bezeichnet diesen *Prozess* mit dem Begriff der S*ozialen Demokratie*.

Im Begriff der Sozialen Demokratie gehen bei Heller daher vier Komponenten eine substanzielle Synthese ein:

Erstens: Das prozedurale Element des demokratischen Entscheidungsverfahrens.

Zweitens: Das Element der Erweiterung und Erhaltung der demokratischen Dimension in den Resultaten dieses Prozesses.

Drittens: Eine an gesellschaftlich anerkannten Gerechtigkeitsnormen orientierte Gestaltung der gesellschaftlichen *Gesamtverfassung*, also die Einbeziehung der Arbeits- und Güterordnung in den Geltungskreis der Legitimationsnormen der liberalen Demokratie.

Viertens: Eine politische Kultur des gerechtigkeitsorientierten sozialen Interessenkompromisses.

Im Grunde stehen sich daher in Hellers staatssoziologischer Analyse mit den Bedingungen der politischen Vermittlung von Gerechtigkeitsnormen und sozialen Interessen auch nicht Normen und Interessen dualistisch gegenüber, weil sich in der Orientierung an der Gerechtigkeitsnorm selbst ein reales Interesse verkörpert. Es kommt in der Erwartung zum Ausdruck, die Erhaltung des von allen akzeptierten Handlungsrahmens der liberalen Demokratie diene im Ganzen gesehen auch jedem der beteiligten Einzelinteressen am besten. Zudem ist auch die Verkörperung eines gemeinsam geteilten Gerechtigkeitsverständnisses in dem Maße als sozialer Realfaktor wirksam, wie es als zentrales Element in der faktischen politischen Sozio-Kultur der Gesellschaft lebendig ist. Eine Voraussetzung, die Heller ausdrücklich in Anspruch nimmt.

Empirische Geltungsbedingungen

Hellers Theorie der Sozialen Demokratie liegt die empirisch kritisierbare Prämisse zugrunde, dass der demokratische Rechtsstaat eine politische Verfassung der Gesellschaft ist, die das politische Einwirken der Gesellschaft auf sich selbst im gemeinsamen Interesse aller Staatsbürger zumindest prinzipiell möglich macht, jedoch stets unvermeidlich in einem Prozess gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Interessenkonflikte. Insoweit enthält der Begriff des demokratischen Rechtsstaats neben seiner normativen immer auch eine empiri-

[71] Vergl. Müller 1985

sche Komponente. Sie ergibt sich erst aus den Aktivitäten des demokratischen Rechtsstaats als Vermittlung zweier einander widerstreitender Faktoren: der gesellschaftlichen Interessenskonflikte und eines Mindestmaßes gesamtgesellschaftlich verbindender Sittlichkeit in der Form eines gemeinsamen Gerechtigkeitsverständnisses.

Der Theorie der Sozialen Demokratie liegt die empirische Annahme zugrunde, dass nicht schon die rechtsförmliche Zugehörigkeit der Staatsbürger zum politischen Gemeinwesen, sondern erst die Erfüllung der sozialen Voraussetzungen fairer Gerechtigkeit die Bedingungen der Staatsbürgerschaft sichert. Dieser Ansatz übernimmt die Beweislast für plausible und empirisch stichhaltige Antworten auf die Frage, wie eine Einigung der in sozio-ökonomische Klassen gespaltenen Gesellschaft auf einen gemeinsamen politischen Willen für das Handeln des Staates möglich ist. Heller will zeigen, dass eine solche politische Vermittlung von Rechtsidealismus und soziologischem Realismus unter empirisch definierbaren Bedingungen möglich ist. Der Prozess dieser Vermittlung kennzeichnet die Möglichkeit und den Weg der allmählichen Überführung der liberalen in eine Soziale Demokratie unter den Ausgangsbedingungen kapitalistischer Klassengesellschaften. Das Element des Rechtsidealismus bleibt dabei allerdings nicht, wie in der Hegelschen Staatstheorie, der Gesellschaft äußerlich, sondern wird seinerseits als ein realer Wirkungsfaktor innerhalb einer widerspruchsvollen Gesellschaftsverfassung verstanden, die immer schon beides umfasst, machtvolle Partikularinteressen und das geteilte Interesse an rechtlich geordneten Verhältnissen. Im Ringen dieser beiden Interessen miteinander, oder vielmehr der sozialen Kräfte, die sie in der jeweils gegebenen Situation verkörpern, bilden sich die konkreten Formen von Staatlichkeit und Staatsbürgerschaft heraus.

Heller erhebt mit dieser Interpretation den Anspruch einer Erklärung des historischen Lernprozesses der Demokratie durch die Erfahrungen ihrer widerspruchsvollen Realisierung und Selbstbehauptung. Eine Theorie der Sozialen Demokratie, die unter anderem nach den empirischen Voraussetzungen der gleichberechtigten Staatsbürgerschaft aller Bürger fragt, muss daher für die kontingenten Prozesse der Gesellschaft offen sein. Denn erst aus der wirklichen gesellschaftlichen Entwicklung und ihren jeweiligen Folgen für die Lebenslagen und Handlungsbedingungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen ergeben sich die Gefährdungen sowohl für die Grundrechte der Personen wie auch für ihre staatsbürgerliche Handlungsfähigkeit. *Soziale Demokratie ist das Gestaltungsprogramm, mit dem die Gesellschaft auf sich selbst mit dem Ziel einwirkt, beides, die Bedingungen menschlicher Würde und politischer Handlungsfähigkeit, im Hinblick auf die grundlegende Legitimationsnorm der Gleichheit zu sichern.*

Während die Marxisten und orthodoxen Sozialisten der Sozialdemokratie seiner Zeit allein aus der vollständigen Überwindung des Kapitalismus die Bedingungen der sozialen und politischen Integration moderner Gesellschaften erwachsen sahen, die liberale Theorie jedoch weiterhin die Ausgrenzung der sozial-ökonomischen Gesellschaftssphäre aus dem Organisationsanspruch von Bürgerrechten und Demokratie verfocht, entwirft Heller in Anlehnung an die politische Theorie des sozialdemokratischen Revisionismus eine neue Antwort. Sie besagt im Kern, dass die staatspolitische Integration der rechtsstaatlichen Demokratie unter den modernen Bedingungen kapitalistisch verfasster Wirtschaftsgesellschaften und deren sozialen Folgen nur in dem Maße möglich ist, wie es den Akteuren auf der politischen Ebene gelingt, ein ausreichendes Maß *sozialer Homogenität* zu sichern[72].

[72] Dazu vor allem Heller 1971, II: 421

„Soziale Homogenität" als komplexe Integrationsstrategie

Für Heller ist „soziale Homogenität" die Antwort auf die unter demokratischen Prämissen staatstheoretisch alles entscheidende Frage: wie ist die Bildung staatlicher Einheit aus der Mitte einer antagonistisch strukturierten Gesellschaft heraus möglich? Der Begriff der „sozialen Homogenität" erweckt zunächst auf problematische Weise den Eindruck von Einfachheit und Klarheit. Er erweist sich jedoch bei sorgfältiger Betrachtung als *symbolische Chiffre* für eine überaus komplexe, voraussetzungsreiche und anspruchsvolle politische Handlungsstrategie, nämlich eine in mehrere verbundene Handlungsdimensionen ausdifferenzierte Theorie der Sozialen Demokratie. Sie enthält in ihren staatstheoretischen Grundlagen Begründungselemente, die für die Theorie der Sozialen Demokratie von fortgeltender Bedeutung sind[73].

Heller hatte im Hauptteil seiner Staatstheorie dargelegt, dass auf der Ebene der politischen Verfassung der Gesellschaft nur der liberale Rechtsstaat den modernen universellen Legitimationsanforderungen gerecht wird, jedoch seine Geltungsansprüche nicht allein auf der Basis des reinen Rechts einzulösen vermag, sondern erst durch die Gewährleistung realer gesellschaftlicher Voraussetzungen, die seinen Anforderungen gerecht werden. Seinen normativen Inhalt, seinen Konsensbedarf und seine Handlungsfähigkeit kann der moderne demokratische Staat als politische Organisation der Gesellschaft nicht aus den Kategorien des reinen Rechts deduzieren. Er muss sie aus einer heterogenen und konfliktreichen gesellschaftlichen Realität als seiner faktischen Konstitutions- und Handlungsgrundlage schöpfen. Der demokratische Rechtsstaat kann mithin auch bei der Setzung des Rechts keinen Augenblick von der gesellschaftlichen Empirie absehen, da er in sie umfassend eingebettet ist. Staatliche Einheit kann aus der Empirie einer unvermeidlich von widersprüchlichen Interessen geprägten Gesellschaft aber nur dann erwachsen, wenn es den widerstreitenden sozial-ökonomischen Interessen selbst gelingt, durch politisches Handeln ein im Bewusstsein aller Betroffenen ausreichendes Maß sozialer Homogenität zu erzeugen, die alle bindet und verbindet. Eine politisch verfasste Gesellschaft, der dies nicht gelingt, wird, das ist Hellers zentrales staatspolitisches Argument für die Soziale Demokratie, an der für ihren eigenen Bestand notwendigen Aufgabe der Gewährleistung politischer Integration scheitern.

Obgleich das Wort *Homogenität*, insbesondere auch durch seine semantischen Anklänge an die Staatstheorie *Carl Schmitts*, fragwürdige Assoziationen weckt, läuft der konzeptionelle Gehalt, den Heller ihm im Rahmen seiner Staatstheorie verleiht, auf eine radikale Gegenposition zu dessen Parlamentarismuskritik hinaus. In seiner inneren Komplexität ist das zugrunde liegende Konzept, wenn auch nicht der von Heller eingeführte belastete Begriff, für eine moderne Theorie der Sozialen Demokratie von weit reichender Bedeutung. Dass die Bildung staatlicher Einheit allein noch unter demokratischen Prämissen erfolgen kann, ergibt sich für Heller aus den unhintergehbaren Legitimationsbedingungen politischer Herrschaft in der Moderne. Darum bezieht er das Konzept der sozialen Homogenität auch nicht speziell auf die Soziale Demokratie, sondern auf die Grundfrage der Bestandssicherung von rechtsstaatlicher Demokratie überhaupt.

Dass die Gesellschaft, aus der heraus der demokratische Staat sich allein ausbilden kann, unvermeidlich antagonistisch verfasst bleibt, ergibt sich aus Hellers Preisgabe des ursprünglichen sozialistischen Gründungsmythos. Diesem zufolge sollte die Abschaffung

[73] Lee 1994: 61f

des Privateigentums an den Produktionsmitteln die Überwindung antagonistischer Gesellschaftsverfassung überhaupt bedeuten. Soziale Homogenität ist Heller zufolge die notwendige strukturelle Bedingung, unter der demokratische Staatsbildung auch in einer unüberwindlich antagonistischen Gesellschaft allein möglich ist. Soziale Homogenität beschreibt in Hellers Konzeption entgegen der nächstliegenden semantischen Assoziation weder den Zustand einer sozialökonomischen Statusgleichheit der Bürger noch die Überwindung ihrer ökonomischen und sozialen Interessendifferenzierung. In dieser Hinsicht unterscheidet er sich prinzipiell von der orthodox sozialistischen Tradition. Es handelt sich dabei vielmehr um ein mehrschichtiges Konzept, in dem eine Reihe sozialer, ökonomischer, politischer, legitimatorischer und kultureller Faktoren auf dynamische Weise zusammenwirken:

> „Soziale Homogenität ist immer ein sozial-psychologischer Zustand, in welchem die stets vorhandenen Gegensätzlichkeiten und Interessenkämpfe gebunden erscheinen durch ein Wirbewußtsein und -gefühl, durch einen sich aktualisierenden Gemeinschaftswillen. Solche relative Angeglichenheit des gesellschaftlichen Bewusstseins kann ungeheure Spannungsgegensätze in sich verarbeiten, ungeheure religiöse, politische, ökonomische und sonstige Antagonismen verdauen. Wodurch dieses Wirbewußtsein erzeugt und zerstört wird, lässt sich nicht allgemeingültig sagen“[74].

Soziale Homogenität ist also nicht sozialstrukturelle Homogenität im Sinne der Homogenisierung sozial-ökonomischer Positionen und Lebenslagen. In der Sprache der neueren Politikwissenschaft lässt sich soziale Homogenität als ein starker politisch-kultureller Konsens der Staatsbürger beschreiben, der sich trotzt erheblicher Dissense und Konflikte in den realen gesellschaftlichen Handlungsbereichen herausbilden *kann*. Diese Fassung der Hellerschen Homogenitätsformel ist in der neueren Diskussion mit dem Argument kritisiert worden, sie reduziere die Aussichten der politischen Einigung auf ein „staatsrechtliches Prinzip Hoffnung“, da sie die Perspektive sozialstruktureller Gleichheit und mit ihr die Analyse der realen sozialen und ökonomischen Bedingungen eines möglichen politischen Konsenses aus den Augen verliere[75]. Eine Kritik, die mit dieser Stoßrichtung schon von Hellers Zeitgenossen, dem Staatsrechtler *Otto Kirchheimer* vorgetragen worden war[76]. Diesem zufolge versäume eine nur „immaterielle Fundierung des Prozesses der Einheitsbildung“ mit der Außerachtlassung des Machtbegriffs die Einbeziehung der wirklichen Grundlagen staatlichen Handelns in die Analyse der Voraussetzungen staatsbürgerlicher Konsensbildung[77]. Das Konzept der sozialen Homogenität bleibe infolge seiner ausbleibenden sozialstrukturellen Verankerung daher letztlich eine bloße und zudem eine höchst problematische Illusion.

Diese Interpretation verkennt die Komplexität und dynamische Mehrstufigkeit von Hellers Begriff, der eine Chiffre für ein strategisches Handlungskonzept ist.

> „Wodurch dieses Wirbewußtsein erzeugt und zerstört wird, lässt sich nicht allgemeingültig sagen. Alle Versuche, in einer einzigen Lebenssphäre den ewigen Demiurg dieses Bewusstseins zu finden, sind gescheitert und müssen scheitern. Richtig ist nur, dass sich in jeder Epoche eine Entsprechung zwischen dem Sein und Bewusstsein, also eine Gesellschaftsform erkennen läßt.

[74] Heller 1971, 2: 428
[75] Henning 1985: 105 ff
[76] Kirchheimer 1981
[77] Kirchheimer 1981: 109

> Entscheidend auch für die soziale Homogenität wird jedes Mal die Sphäre sein, in welcher das Bewusstsein der Epoche vorwiegend beheimatet ist“[78].

In der von den sozialen Widersprüchen und politischen Folgen der markt-kapitalistischen Ökonomie gekennzeichneten Gegenwartsepoche ist die sozial-ökonomische Sphäre der maßgebliche Bereich. Soziale Homogenität setzt Heller zufolge in der Gegenwart daher die Übertragung des materiellen Rechtsstaatgedankens auf die Arbeits- und Güter-Ordnung voraus. Darin besteht ihre materielle Interessenfundierung. Mit der Macht des rechtsstaatlich- demokratischen Entscheidungsverfahrens müssen folglich gerade im sozialstrukturellen und im ökonomisch-strukturellen Bereich diejenigen Bedingungen erst hergestellt werden, die als *materielle* Voraussetzung für die Ausbildung jenes „sozial-psychologischen Status“ wirksam werden können, den Heller soziale Homogenität nennt.

Heller unterscheidet vier Entfaltungsstufen in diesem strategischen Prozess.

Auf der *ersten* Stufe setzt die Ermöglichung sozialer Homogenität in Demokratien auf der Basis kapitalistischer Marktwirtschaften die Erkenntnis und den Willen der beteiligten Akteure voraus, dasjenige Maß materiell rechtsstaatlicher Regelung des sozial-ökonomischen Handlungsbereichs herbeizuführen, das von allen als fairplay akzeptiert werden kann[79].

Auf der *zweiten* Stufe wird in Verfahren öffentlicher Verständigung und politischer Entscheidung eine für alle Beteiligten akzeptierbare Einigung gefunden.

Auf der *dritten* Stufen wird die Entscheidungs- und Gestaltungsmacht des demokratischen Rechtsstaats dazu eingesetzt, die sozial-ökonomische Ordnung nach Maßgabe der Kriterien materieller Rechtsstaatlichkeit umzugestalten, indem insbesondere sozialstaatliche und wirtschaftsdemokratische Strukturen eingeführt werden.

Erst auf dieser Grundlage stellt sich dann, auf der *vierten* Stufe, bei den Staatsbürgern jener „sozial-psychologische Status“ ein, der gleichermaßen auf realen sozialen und politischen Erfahrungen beruht und die Erwartungen rational begründet, eine am fairplay orientierte politische Kooperation sei im demokratischen Rechtsstaat prinzipiell möglich.

Der Begriff der sozialen Homogenität steht für ein komplexes und voraussetzungsreiches Wechselspiel von sozio-strukturellen, politisch-kulturellen und politisch-strategischen Faktoren. Es ist weder auf der politischen, noch auf der sozio-ökonomischen Ebene auf die Überwindung von Antagonismen oder Heterogenität überhaupt gerichtet, sondern auf ein gemeinsames Interesse an ihrer fairen Bearbeitung, das sich in einer *nur in dieser Hinsicht* homogenen politisch-kulturellen Orientierung aller Beteiligten niederschlägt. Dabei bleibt, in der Konsequenz des Hegelschen Rests historisch dynamischer Ausrichtung von Hellers Theorie, ausdrücklich offen, welches in wechselnden Epochen diejenigen gesellschaftlichen Zentralkonflikte sind, im Hinblick auf welche die faire Verständigung erfolgen muss, und welches kulturelle Verständigungsmedium den symbolischen Rahmen liefert, das die politische Integration ermöglicht. In der von den Risiken der kapitalistischen Marktwirtschaft geprägten Epoche jedenfalls muss Heller zufolge dieses Homogenitätsbewusstein, über die zivile Homogenität hinaus, die als Einheit der Rechtsstaatlichkeit die frühbürgerliche Epoche prägte, zu einer sozialen Homogenität werden, die die Gleichheit aller Staatsbürger auch als Wirtschaftsbürger ermöglicht[80]. Der Weg, auf dem dieser historisch fällige Schritt

[78] Heller 1971, 2: 428
[79] Heller 1971, II: 427
[80] Heller 1971, II: 429

nun allein erfolgen kann, ist die Übertragung des materiellen Rechtsstaatgedankens auf die Arbeits- und Güterordnung, also die Wirtschaftsverfassung und das System der Einkommens- und Vermögensverteilung. Materielle Rechtsstaatlichkeit (in der Wirtschaftsverfassung) gewährleistet die soziale Autonomie der Staatsbürger und die faire Verteilung der sozio-ökonomischen Handlungsressourcen zur Sicherung der privaten und politischen Autonomie in der Güterordnung.

Materialer Rechtsstaat und Gesamtverfassung

Heller unterscheidet den materialen vom formalen Rechtsstaat anhand der Kategorie der Gerechtigkeit. Im materialen Rechtsstaat sind die *Rechtssätze* von einem *Rechtsgrundsatz* der Gerechtigkeit bestimmt, der über die bloße Richtigkeit des Verfahrens der Mehrheitsbeteiligung hinaus Resultat „der sittlich sich selbst bestimmenden Vernunft" ist[81]. Er bezieht sich dabei ausdrücklich auf eine Tradition des materiellen Rechtstaatsdenkens von *Montesquieu*, über *Rousseau* und *Kant* bis *Fichte*[82]. Die Grundnorm der sich sittlich selbst bestimmenden Vernunft des souveränen Volkes autonomer Individuen ist das „materielle Rechtsideal", das sich am „ethisch-politischen Ideal der Freiheit und Gleichheit" orientiert[83].

Die politisch-kulturelle Wertgemeinschaft, von der Heller sagt, sie sei die Voraussetzung jeder politischen Rechtsgemeinschaft, ist nicht die Gemeinschaft einer substanziellen Sittlichkeit und schon gar nicht eine Gemeinschaft nationaler Werte, sondern die Gesellschaft, die dem Prozess ihrer politischen Selbstbestimmung die ethischen Normen der Freiheit und Gleichheit zugrunde legt. Diese werden erst im Prozess der politischen Selbstverständigung, also in den Verfahren der formell rechtsstaatlichen Demokratie, empirisch aktualisiert und konkretisiert und verleihen dessen Ergebnissen über die bloße Legalität hinaus Legitimität[84]. Ihre Anwendung auf die *gesellschaftliche Gesamtverfassung,* gegebenenfalls auch durch Eingriffe in bestehende Eigentumsrechte, macht die liberale zur Sozialen Demokratie.

Soziale Demokratie ist in dieser Perspektive mithin eine *gesellschaftliche Gesamtverfassung*, über deren Strukturen und Gegebenheiten ohne Einschränkungen im rechtsstaatlich-demokratischen Verfahren entschieden wird und die nicht nur in der politischen Sphäre, sondern in allen übrigen gesellschaftlichen Geltungssphären durch ein ethisch-politisches Gerechtigkeitsprinzip bestimmt ist, das sich an den Normen der Freiheit und Gleichheit orientiert. Soziale Demokratie ist somit gleichermaßen durch das rechtsstaatlich-demokratische Verfahren, dessen Geltungsanspruch für die gesellschaftliche Gesamtverfassung und durch die Gestaltung dieser gesellschaftlichen Gesamtverfassung nach dem an Gleichheit und Freiheit orientierten Gerechtigkeitsprinzip definiert. Mithin enthält das Konzept der Sozialen Demokratie drei konstitutive Dimensionen:

Erstens: Die prozedurale Dimension des rechtsstaatlich-demokratischen Verfahrens auf der *politics*-Ebene;

[81] Heller 1971, 2: 210
[82] Heller 1971, 2: 210
[83] Heller 1971, 2: 211
[84] Staff 1985: 14

Zweitens: Die Orientierung der Entscheidungsprozesse an einem Gerechtigkeitsverständnis des fairplay bei der Berücksichtigung divergenter sozialer Interessen auf der *policy*-Ebene:

Drittens: Die Einbeziehung der gesellschaftlichen Gesamtverfassung sowohl in den Geltungsbereich der demokratischen Prozeduren wie in den Wirkungsbereich der Gerechtigkeitsorientierung auf der *polity*-Ebene.

In diesem Sinne ist die Hellersche Theorie der Sozialen Demokratie durch eine Einheit von Verfahren und Normen auf allen drei konstitutiven Ebenen politischen Handelns gekennzeichnet: der Verfassung des Gemeinwesens (polity), der gestaltenden Handlungsprogramme (policy) und dem Prozess ihrer Durchsetzung (politics). Es ist diese Einheit und nicht eine bestimmte Dimension sozialen Handelns wie die soziale Sicherheit, die Einkommensverteilung oder die Gewerkschaftsrechte, die in Hellers Konzept den materiell rechtsstaatlichen Anspruch einer Sozialen Demokratie definiert.

Gerechtigkeit und gesellschaftliche Gesamtverfassung

Den Kern von Hellers Konzept einer materiell-rechtsstaatlichen Gesamtverfassung bildet neben den politischen Strukturen der liberalen Demokratie eine gerechte „Arbeits- und Güterordnung“[85] als „ gerechte Herrschaft der Gemeinschaft über die Wirtschaft“[86]. Entscheidend ist für ihn dabei eindeutig die Unterwerfung der Wirtschaftsverfassung unter eine vom Recht und den politischen Grundwerten der Gemeinschaft bestimmte demokratische Gesamtverantwortung und nicht eine bestimmte Vorstellung von ökonomischer Regulation. Er gelangt dabei in der Konsequenz seiner linkskantianischen Prämissen zu der Konsequenz, eine gerechte Gestaltung der Wirtschaft müsse unter den Prämissen der Rechtsstaatlichkeit selbst dann gefordert werden, wenn sie sich in ihren Produktionsergebnissen als weniger zweckmäßig erwiese denn das kapitalistische System[87]. Das historisch-materialistische Argument der marxistischen Orthodoxie, wonach eine sozialistische Wirtschaftsverfassung in letzter Instanz ihre historische *Legitimation* durch ihre überlegene Steigerung der Produktivkraftentfaltung erfahre, wies er daher als ethisch-rechtlich verfehlt zurück. Es ging ihm allein um die Garantie des Grundrechtsanspruchs der Gleichheit und Freiheit der Menschen auch in ihrer elementaren wirtschaftlichen Lebensdimension, also um *soziale Autonomie*. Obgleich er sich bei der Grundlegung des damit geforderten Vorrangs der Verantwortung des Rechtsstaats für Gestaltung und Prozess der wirtschaftlichen Ordnung ausdrücklich auch auf Fichtes Argument eines gleichen Rechtsanspruchs aller Menschen auf die materiellen Voraussetzungen des Lebens berief, verfolgte er dieses Motiv in seinen ohnehin höchst knappen Skizzen zur Wirtschaftsverfassung nicht systematisch[88]. Das im Widerspruch der beiden jeweils auf *Hermann Cohen* und *Leonard Nelson* zurückgehende, in der linkskantianischen Tradition angelegte Spannungsverhältnis zwischen einer ethisch-pragmatischen und einer ethisch-dogmatischen Konzeption des Verhältnisses von Rechtsstaat und Wirtschaftsverfassung thematisiert er infolgedessen nicht[89]. Es erweist sich als

[85] Heller 1971, II: 416
[86] Heller 1971, I: 443
[87] Heller 1971, I: 428
[88] Heller 1971, II: 312
[89] Meyer 2005

eines der Schlüsselprobleme der politischen Ökonomie einer modernen Theorie der Sozialen Demokratie[90]. Hellers Überlegungen in diesem Bereich schließen in allgemeiner Form an das Wirtschaftsprogramm der revisionistischen Sozialdemokratie seiner Zeit und die entsprechenden Vorkehrungen in der Weimarer Reichsverfassung an und verdichteten sich nicht zu eigenständigen programmatischen Projekten[91].

Eine materiell gerechte Gesamtverfassung muss ihm zufolge auf drei Säulen ruhen:

Erstens: Einer gerechten Arbeitsordnung, die die individuelle Verfügung der Privateigentümer über die Arbeitsorganisation ersetzt durch konstitutionelle Beschränkungen, die den Arbeitenden selbst die Mitsprache über die Bedingungen ihres Arbeitseinsatzes sichert und insoweit auch die Einschränkung des Eigentumsrechts durch den Vorrang der Gemeinschaftsinteressen in einem demokratischen Arbeitsrecht rechtfertigt[92]; Sie soll die in der vorliegenden Theorie als *gleiche private Autonomie* und *politische Autonomie* definierten Bedingungen erfüllen.

Zweitens: Einer gerechten Güterordnung, die Heller in Anlehnung an die revisionistischen Vorstellungen der Gewerkschaften und der Sozialdemokratie der Weimarer Zeit regelmäßig mit dem Begriff der Wirtschaftsdemokratie eher umschreibt als konkretisiert[93]; Diese Anforderung wird in der vorliegenden Theorie als *soziale Autonomie* gefasst.

Drittens: Einer umfassenden sozialpolitischen Sicherung, von der er annimmt, dass sie beim erreichten Strand der wirtschaftlichen Entwicklung erfolgreich nur noch als international abgestimmte Politik möglich ist[94]. Sie dient in der Gesamtheit ihrer Bedingungen und Wirkung gleichermaßen der Sicherung der privaten, sozialen und politischen Autonomie.

Heller definiert die Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und Grenzmarkierungen einer solchen gerechten *Arbeits- und Güterordnung* in dispersen Anläufen in der Terminologie des Rechtsstaats, der Grundrechte und der politischen Grundwerte, lässt dabei aber ihre institutionellen Strukturen offen. Die *Zielsetzung* besteht in der politischen Gestaltung der Arbeits- und Güterordnung durch den demokratischen Rechtsstaat unter Wahrung der wirtschaftlichen Eigengesetzlichkeiten[95]. Eigentumsrechte können und müssen daher unter Gesichtspunkten der Rechte aller Betroffenen in ihren Inhalten gesetzlich definiert, beschränkt und gegebenenfalls auch aufgehoben werden können. Das Recht der Gemeinschaft hat für Heller im Einklang mit den entsprechenden Festlegungen der Weimarer Reichsverfassung Vorrang vor privaten Interessen und Rechten, soweit diese ihm widersprechen[96]. Als *Grenzmarkierung* nennt Heller, schon unter dem Einfluss der Erfahrungen mit der sowjetischen Verstaatlichungs- und Planungspolitik, die Abwehr von umfassenden Verstaatlichungsvorstellungen zugunsten gemeinwirtschaftlicher Regelungen[97]. Die Rahmenbedingung, die die gesamte Neugestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsordnung leiten soll, ist der Grundsatz: „Je weiter der Rechtsstaat in die Arbeits- und Güterordnung eindringt, desto notwendiger wird die Beseitigung der staatseigenen Verwaltung zugunsten einer Selbst-

[90] Vergl. Die Argumentation in den Kap. 18-41
[91] Auf die zu seiner Zeit geführten Debatten in der deutschen Sozialdemokratie über das Verhältnis von Markt und Planung beispielsweise hat er sich nicht erkennbar eingelassen.
[92] Heller 1971, I: 402 f, II: 310f
[93] Heller 1971, I: 405 f, II: 310 f
[94] Heller 1971, I: 403, 407, 501
[95] Heller 1971, I: 484
[96] Heller 1971, II: 218 f
[97] Heller 1971, I: 405, 531

verwaltung“[98]. Worauf es ihm ankommt, ist eine doppelte Absicherung der Grundrechte aller Personen als Wirtschaftsbürger: zum einen durch die Regelungen des demokratischen Staates zur Wahrung ihrer Rechte und Interessen innerhalb der Arbeits- und Sozialordnung, zum anderen durch die Institutionalisierung des Rechts zur unmittelbaren Selbstwahrnehmung ihrer Interessen in den betreffenden Entscheidungszusammenhängen. Diese sind, in moderner Terminologie, die beiden Dimensionen der politisch-regulativen Einbettung der Märkte und der industriellen Beziehungen.

Politische Grundwerte und politische Kultur

Das komplexe Handlungskonzept der sozialen Homogenität hat in Hellers Theorie eine soziale und eine politisch Dimension, die sich in einem Prozess andauernder Wechselwirkung befinden. Ein bestimmtes, nämlich das von allen Beteiligten in öffentlichen Diskursen als *fairplay* anerkannte, Maß von sozialstruktureller *Angleichung*, wenn auch nicht Gleichheit, spielt in der auf marktkapitalistischer Wirtschaft beruhenden Gesellschaft dabei eindeutig die Schlüsselrolle. In der in der Weimarer Republik gegebenen Situation schien Heller die Erreichbarkeit eines solchen *fairplay* längere Zeit gewährleistet, weil auch großen Teilen des Besitzbürgertums vor Augen stand, dass im Falle der Nichteinigung, also dem Entfallen der parlamentarisch-demokratischen Gesprächsgrundlage mit dem Risiko einer revolutionären Erhebung, dann auch für sie alles auf dem Spiel stehen würde. Neben dem eher schwachen gerechtigkeitspolitischen Motiv des fairplay zwischen allen Staatsbürgern, kam auf dieser Seite immerhin auch das Interesse an der Erhaltung politischer Stabilität als Voraussetzung der Sicherung der eigenen Interessen ins Spiel.

Soziale Homogenität ist daher in Hellers Konzeption in erster Linie ein Begriff der politischen Kultur, aber als Ergebnis einer auf sozialstrukturellen Veränderungen basierten Erfahrung. In historischer Perspektive lässt er die Frage aus empirischen Gründen ausdrücklich offen, was jeweils die maßgebliche Erfahrungsbasis der staatsbürgerlichen Konsensbildung sein kann. Dafür kommen im Rückblick auf die Geschichte tatsächlich sehr unterschiedliche gesellschaftliche Handlungsbereiche und Orientierungssysteme in Betracht. Zu ihnen gehören die substanzielle Sittlichkeit der antiken polis, die religiösen Überzeugungen und Lebensformen des metaphysischen Mittelalters, der Nationalismus der Moderne. Für Gesellschaften, die den Marktkapitalismus als Wirtschaftsverfassung und die rechtsstaatliche Demokratie als politische Verfassung miteinander verbinden wollen oder müssen, kommt Heller zufolge jedoch als notwendige Bedingung des „Glaubens an die Existenz einer gemeinsamen Diskussionsgrundlage“ nur die Ausdehnung des materiellen Rechtsstaats auf die Güter- und Arbeitsordnung, also eine pragmatisch konzipierte und von allen Beteiligten als fair erachtete Verbindung von liberaler Demokratie, Sozialstaat und Wirtschaftsdemokratie in Betracht[99].

Soziale Homogenität im Sinne dieses komplexen Konzepts ist in Hellers Verständnis darum nicht lediglich eine aus Sicht eines Teils der Akteure wünschenswerte Ergänzung der rechtsstaatlichen Demokratie, sondern eine notwendige Bedingung für die Konstitution und Stabilität des demokratischen Rechtsstaates überhaupt. Erst durch Soziale Demokratie wird mithin rechtsstaatliche Demokratie auf nachhaltige Weise möglich. Soziale Homoge-

[98] Heller 1971, II: 458
[99] Heller 1971, II: 427

nität in der Bestimmung, die Heller ihr gibt, ist mit anderen Worten das politisch-kulturell habitualisierte Bewusstsein von der Möglichkeit eines fairen sozialen Kompromisses, das auf der Erfahrung gelungener Versuche seiner Verwirklichung beruht.

Soziale Homogenität, soziale Interessen und Gerechtigkeit

Das Konzept des sozialen Inhaltes und der politischen Motivation dieses Kompromisses oszilliert bei Heller auf kennzeichnende Weise zwischen der Vorstellung, dabei handele es sich um einen sozusagen dezisionistischen Kompromiss, der von beiden Seiten aus strategischen Interessenkalkülen erfolgt, und der Vorstellung, er sei nichts anderes als die Durchsetzung der Normen des materiellen Rechtsstaatskonzeptes in der sozial-ökonomischen Ordnung der Gesellschaft und in diesem Sinne *fairplay*. Diese Ambivalenz resultiert aus Hellers Rechtstheorie und seiner forcierten Differenz zur Kelsenschen Reinen Rechtslehre, die Heller im Verdacht hat, einem rechtstheoretischen Ableitungslogizismus zu huldigen, der im Recht nichts anderes sieht, als die Selbstentfaltung der reinen Rechtsnormen und dabei das Element der sozialen und politischen Interessenkämpfe und Interessenbedingtheit aller realen Rechtssetzung übersieht[100]. Tatsächlich verschränken sich in der Kategorie der sozialen Homogenität beide Elemente. Als Rechtsnorm kann es sich ja beim *fairplay* der Übernahme des materiellen Rechtsstaatsgedankens in die Güter- und Arbeitsordnung um nichts anderes handeln als um die Gerechtigkeit. Dafür sprechen sowohl ihre Herleitung aus den Normen der demokratischen Rechtsstaatlichkeit wie auch die in der Kategorie des *fairplay* unterstellte allgemein Zustimmungsfähigkeit. Ein aus strategischem Interessenkalkül erfolgter Klassenkompromiss repräsentiert denselben normativen Gehalt daher lediglich unter dem Gesichtspunkt der Motivation zur seiner Anerkennung und Unterstützung. Es ist Heller zufolge nicht schon die argumentative Überzeugungskraft einer auf Gerechtigkeit abzielenden Wirtschafts- und Sozialpolitik, sondern erst die Erwartung, dass ihre Verweigerung in die politische Katastrophe führt, die die privilegierte Klasse motiviert, eine Politik der Gerechtigkeit zu unterstützen.

Grundwerte und politischer Prozess

Die Kategorie der politischen *Wertegemeinschaft* als Voraussetzung staatlicher und politischer Integration spielt in Hellers Theorie der Sozialen Demokratie eine nicht gänzlich geklärte Rolle. Heller hat an mehreren zentralen Stellen seiner Theorie auf die gesellschaftliche Existenz eines politischen Wertkonsens als Bedingungen für die politische Einigungsfähigkeit des Volkes im Prozess der politischen Willensbildung verwiesen. Er spricht in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit einer „politischen Wertgemeinschaft“[101]. *Ingeborg Maus* hat zu Recht Interpretationen zurückgewiesen, die den von Heller als notwendige Bedingung in Anspruch genommenen Wertkonsens im substanzialistischen Sinne als eine Art *religion civile* interpretieren wollen[102]. Dies würde in der Tat Hellers staats-

[100] Dabei überspitzt er diese Differenz weit über das tatsächlich gerechtfertigte Maß hinaus und übersieht die vielfältigen Berührungspunkte zwischen Kelsens Staatstheorie und seiner eigenen. Vergl. dazu Müller 1985
[101] Heller 1971, II: 463 ff
[102] Maus 1985:196

rechtlichem Grundsatz der Offenheit der Verfassung und seiner staatstheoretischen Maxime der empirischen, aus den gesellschaftlichen Konflikten selbst hervorgehenden Bestimmungen der jeweiligen Rechtsinhalte widersprechen. Es widerspräche Hellers ganzer Staatstheorie, würde er voraussetzen, die Rechtssetzung folge nur einer Logik der Konkretisierung eines schon vor dem politischen Einigungsprozess existierenden substanziellen Wertkonsens, der in der jeweils gegebenen Situation nur noch zu implementieren wäre.

Die von Maus vorgeschlagene Reduktion von Hellers Konzept der Wertgemeinschaft auf die Zustimmung aller zur Offenheit der Verfassung, also lediglich zu den prozeduralen Werten des rechtsstaatlich-demokratischen Entscheidungsverfahrens, geht aber eindeutig einen Schritt zu weit. Heller bezieht vielmehr in durchaus logischer Konsistenz mit anderen zentralen Elementen seiner Theorie eine dritte Position zwischen einer substanzialistischen Auffassung, die im politischen Prozess nur den Anwendungsfall eines präexistierenden Wertekonsens sieht und der formalen Auffassung, die ein über das rechtsstaatliche Verfahren hinaus reichenden Wertekonsens für eine konservative Schutz-Ideologie hält.

Hellers aristotelisches Politikverständnis legt die Vorstellung nahe, dass erst über die reinen Verfahrenswerte hinaus geteilte gemeinsame politische Grundwerte die Möglichkeit eröffnen, aus der antagonistischen Vielfalt der Gesellschaft politische Einheit hervorgehen zu lassen. Die Interpretation und Konkretisierung dieser Grundwerte bedarf der kommunikativen Einlösung in öffentlichen Argumentationsprozessen. Als politische Grundwerte in diesem Sinne führt er das positive Freiheitskonzept und ein darauf bezogenes Gerechtigkeitsverständnis an, aber keine Werte aus dem Bereich des politischen Nationalismus. Auch Hellers Hegelsche Prämisse, dass nicht aus abstrakten Sollensforderungen, sondern nur aus den im gesellschaftlichen Prozess selbst wirksam werdenden normativen Potentialen politische Gestaltungsmacht erwachsen kann, verlangt die von ihm in Anspruch genommenen Rolle politischer Grundwerte als Elemente der *faktisch wirksamen* politischen Sozio-Kultur.

Diese politischen Grundwerte werden zuerst im politischen Deliberationsprozess und im Anschluss daran in den gesetzgeberischen Klassenkompromissen wirksam, die die Übertragung der Regeln des materiellen Rechtsstaats auf die Arbeits- und Güterordnung erlauben. Als nicht lediglich strategisch, wegen der Drohpotentiale der Gegenseite unvermeidlich, sondern im Hinblick auf anerkennungsfähige Fairnessnormen erzielte Übereinstimmung, bedarf der politische Prozess der Sozialen Demokratie eines Potentials von allen geteilter politischer Grundwerte. „Hellers Begriff der Sozialen Demokratie enthält eine verfahrensrechtliche und eine materiale Komponente: Demokratie kann verfahrensrechtlich nur Verwirklichung der volonté generale sein, wenn allen Bürgern „die gleiche Einwirkungsmöglichkeit auf die Gestaltung der politischen Einheit gegeben wird“[103]. Da aber in Hellers Verständnis die politischen Projekte der Sozialen Demokratie erst aus der öffentlichen Auseinandersetzung über sie hervorgehen, spielen die politischen Grundwerte im Kern vor allem die Rolle von gemeinsamen normativen Bezugspunkten im kommunikativen Prozess. In diesem Sinne kann es dahin gestellt sein, ob sie noch Elemente einer überlieferten Sittlichkeit und der aus ihnen resultierenden Gerechtigkeitsvorstellungen enthalten oder letztlich nur einen von allen geteilten Gerechtigkeitssinn umfassen, nämlich die Bereitschaft, die ausgetragenen politisch-sozialen Konflikte zumindest *auch* von einem politisch-moralischen Standpunkt aus zu erörtern. Die Wertegemeinschaft kann sich in diesem Falle auf einen schwachen Begriff geteilter Sittlichkeit beschränken, der nicht mehr umfas-

[103] Staff 1985:10

sen muss als die Bereitschaft, die gemeinsam bearbeiteten politischen Konfliktmaterien aus der Perspektive der Fairness zu betrachten. Dies ist dann sehr viel mehr als die Einigung auf das rechtsstaatlich-demokratische Entscheidungsverfahren allein, aber es ist auch viel weniger als eine substanzialistische Wertegemeinschaft im Sinne einer konkreten Form von Sittlichkeit.

Historische Theorie der Widersprüche

In Hellers Theorie der Sozialen Demokratie bleibt in einem bestimmten Sinne das historisch-dialektische Motiv der *Hegelschen* Philosophie erhalten. Es hat eine Reihe weit reichender Auswirkungen. Heller hat in verschiedenen Varianten das Argument benutzt, dass zu Beginn der historisch prägenden Rolle des liberalen Bürgertums die Einheit seiner universellen Grundwerte mit der gesellschaftlich-politischen Realität noch gewahrt war, denn der formale Rechtsstaat erschien in plausibler Weise als ein Programm zur Verwirklichung materialer Rechtsstaatlichkeit, nämlich der gerechten Berücksichtigung aller gesellschaftlichen Interessen bei der gleichen Mitwirkung aller Bürger an der Schaffung der Gesetze. Erst im Maße, wie „die Gegenläufigkeit der Gesetze" von Demokratie und Kapitalismus sich historisch entfaltet, neigt das politische Bürgertum zur Preisgabe seiner Loyalität gegenüber dem eigenen historischen Emanzipationsprogramm und dessen universeller Selbstverpflichtung und sucht seine Zuflucht teils in einem von den Gerechtigkeitsnormen entleerten Formalismus, teils in einem anti-liberalen Nationalismus[104]. In dieser zunehmenden Gegenläufigkeit überlagern sich zwei einander verstärkende Tendenzen: Während auf der Seite des politischen Liberalismus deutlicher wird, dass er sein Gerechtigkeitsverständnis nicht systematisch auf die materielle Arbeits- und Güterordnung der Gesellschaft erstrecken kann, wächst in der Gesellschaft selbst das Bewusstsein der Allgemeingültigkeit der in ihm enthaltenen Rechtsgrundsätze für die Ordnung der gesellschaftlichen Gesamtverfassung[105].

Es ist diese konkrete Form, die der Widerspruch zwischen liberalem Universalismus und kapitalistischem Partikularismus in einer gegebenen historischen Situation annimmt, die das spezifische Programm einer Sozialen Demokratie veranlasst. Ergänzt wird diese Perspektive durch die historische Dimension im Argument der sozialen Homogenität, wo Heller skizziert, wie unterschiedlich in verschiedenen geschichtlichen Situationen der politische Grundkonsens fundiert sein kann, der die Erfahrung und das Bewusstsein der Fähigkeit einer politischen Gemeinschaft zur gerechten Einigung über divergente Interessen trägt. Die Ausprägung der Widersprüche zwischen den legitimierenden Normen und den Erfahrungen mit ihrer gesellschaftlichen Realgeltung ebenso wie das politische Bewusstsein, in dem sie ihren jeweils konkreten Niederschlag finden, sind also in Hellers Verständnis einer historischen Dynamik unterworfen. Sie hat unter den Bedingungen der Moderne einen konstanten Bezug auf das universalistische Gleichheitsprogramm der politischen Grundwerte des Liberalismus.

Der Theorie der Sozialen Demokratie eignet sich eine systematische Offenheit, denn sie kann nicht antizipieren, in welcher konkreten Erfahrungsweise die Widersprüche zwischen den Grundrechten und der gesellschaftlichen Realverfassung jeweils ihren Ausdruck finden, ohne das universalistische Grundrechtsprogramm selbst zu historisieren. Diese

[104] Schluchter 1968 :175
[105] Heller 1971, III: 371

Öffnung bezieht sich implizit auf beide Dimensionen: die Dimension der konkreten Ausprägung gesellschaftlicher Risiken für die Realgeltung der Grundrechte und die Bezugnahme auf die Akteure und ihr politisches Bewusstsein, in dem diese Widersprüche in gegebener Lage ihren konkreten Ausdruck finden können. Damit ist in vorsichtiger Form das Programm einer Verallgemeinerung der theoretischen Grundannahmen der Theorie der Sozialen Demokratie angedeutet, ein Theorieprogramm, das Heller, schon aufgrund der tatsächlichen Situation der zunehmenden Gefährdung des formalen Rechtsstaats in seiner Zeit aber nicht systematisch verfolgt.

Defekte Demokratie

In der neueren empirischen Demokratieforschung hat der Begriff *defekte Demokratie* eine theoretisch gut begründete Bedeutung erlangt[106]. Er bezieht sich auf politische Systeme, in denen zwar Schlüsselelemente formaler Demokratieorganisation erfüllt sind, vor allem das allgemeine, gleiche Wahlrecht, andere wesentliche Elemente, die sich auf die Rechtsstaatlichkeit und Realität des demokratischen Prozesses beziehen, aber ausstehen. Solche Defekte können entweder Ausdruck eines noch unzureichenden Entwicklungsstandes in der Frühphase von Demokratiegründungen sein oder des Verfalls eingerichteter Demokratien. Für Heller hat das Ausbleiben einer Vollendung der liberalen durch die soziale Demokratie in zweierlei Hinsicht einen Bezug zu dem, was er nicht in der Terminologie, aber in der Sache als defekte Demokratie betrachtet. Erstens ist eine bloß formale Demokratie, in der nicht auch die gesellschaftliche Gesamtverfassung von der materiell-rechtsstaatlichen Norm der Gerechtigkeit geprägt ist, eine unvollendete, in der letzten Konsequenz ihres eigenen normativen Anspruchs mangelhafte Demokratie. Zweitens verschärft eine solche unvollendete Demokratie, wie ihn die Erfahrungen seiner eigenen Zeit lehrt, das akute Risiko des Rückfalls in autoritäre Herrschaft.

Öffentlichkeit als institutionelles Scharnier

Für die allmähliche Überführung des formalen in den materiellen Rechtsstaat durch eine Politik der gerechten Gestaltung der gesellschaftlichen Gesamtverfassung hat Heller eine Reihe von Voraussetzungen und Wirkfaktoren benannt und ihren spezifischen Beitrag zu einem solchen strategischen Reformprozess theoretisch begründet. Dazu gehören vor allem eine ausreichende Verankerung geteilter politischer Grundwerte in der politischen Kultur der Gesellschaft, und die „Herrschaft der Vernünftigen", also derjenigen in den gesellschaftlichen Klassenlagern, die dem fairen Kompromiss im Interesse der Erhaltung der liberalen Demokratie Vorrang vor der kompromisslosen Verfolgung partikulärer Interessen einräumen. Dazu gehört vor allem auch das politisch-strategische Selbstverständnis der Gesellschaft, das Heller *soziale Homogenität* nennt. Dieses Verständnis lässt erwarten, dass Heller der politischen Öffentlichkeit als derjenigen Handlungssphäre, in der sich partikuläre Interessen und universelle Rechte nicht nur vermitteln können, sondern in letzter Instanz auch müssen, eine strategisch herausgehobene Rolle in seiner Theorie der Sozialen Demo-

[106] Vergl. Kap. 60

kratie zuweist[107]. Schließlich ist die politische Öffentlichkeit der einzige gesellschaftlich-politische Funktionsbereich, der in der modernen Gesellschaft einer solchen anspruchsvollen politischen Aufgabe gewachsen wäre, eben weil sie allein die Rolle einer Vermittlung der Besonderheiten der Akteure, Interessen, Perspektiven und kulturellen Orientierungen der Gesellschaft leisten kann.

Heller räumt der öffentlichen Meinung in seiner Staatslehre ein eigenes Kapitel ein und entfaltet ein komplexes, zugleich aber auch hochgradig widerspruchsvolles Szenario ihrer Wirkungsweise, ihrer gesellschaftlichen Einbettung und ihrer politischen Wirkungspotentiale[108]. Im Ergebnis scheint er zwischen einer Hegelianisch substanzialistischen und einer modernen kommunikationstheoretischen Deutung der öffentlichen Meinung und der Prozesse ihrer Entstehung und Wirkung in modernen Gesellschaften zu schwanken. Die von amerikanischen Kommunikationswissenschaftlern ins Spiel gebrachte demokratietheoretische Deutung, der zufolge die Vorherrschaft der öffentliche Meinung über das Handeln von Regierungen „die entwickeltste Form der Volksregierung“[109] sei, weist er mit dem Argument zurück, das käme einer anarchistischen Auflösung der transpersonalen Qualität von Staatlichkeit gleich und entspreche der Utopie einer herrschaftslosen Integration der Gesellschaft zur politischen Einheit. Soweit der politische Liberalismus seine ursprünglichen Erwartungen, eine freie Ausbildung der öffentlichen Meinung sei die Voraussetzung einer *rationalen Legitimation des politischen Gehorsams,* zu dieser Konsequenz einer Übernahme der Funktion politischer Herrschaft durch die ungeregelt im Volke gebildete öffentliche Meinung vorantreibt, verfalle er einer starken Überschätzung dessen, was die öffentliche Meinung für die staatliche Integration tatsächlich vermag[110].

Angesichts der sich zu dieser Zeit abzeichnenden Dominanz der Öffentlichkeit durch private Medienkonzerne, vornehmlich durch Print- und erst in Anfängen durch Funkmedien, kommt Heller in seiner Analyse der Funktionsweise der politischen medialen Öffentlichkeit der USA und ihrer politikwissenschaftlichen Deutung zu einem folgenreichen Urteil. „Somit bedeutet die ‚Regierung durch die öffentliche Meinung’ in USA. nichts anderes, als dass aufgrund einer theoretischen und praktischen Unterschätzung des Staates die Formierung einer einheitlichen öffentlichen Meinung den verantwortlichen Staatsorganen fast zur Gänze entzogen und den ökonomisch mächtigsten, unverantwortlichen und anonymen Kräften der bürgerlichen Gesellschaft ausgeliefert ist“[111].

In der anscheinenden basisdemokratischen Strukturlosigkeit der medienbestimmten Öffentlichkeit erkennt Heller die medial vermittelte und verdeckte Herrschaft der dominanten gesellschaftlichen und ökonomischen Interessen. In seiner Kritik an dieser Form von Öffentlichkeit überlagern sich zwei Argumente. Das eine besteht in einer Relativierung der Bedeutung von öffentlicher Meinung überhaupt gegenüber dem substanziellen Eigenwert der staatlichen Willensbildung. Das andere Argument resultiert aus der Kritik an der Form einer scheinbar ungeregelten Öffentlichkeit, die sich in ihrer Tiefenstruktur als ein durch und durch vermachteter Prozess erweist. Ihr gegenüber bringt Heller das *Hegelsche* Konzept der öffentlichen Meinung ins Spiel. Sie enthalte „in sich die ewigen substanziellen Prinzipien der Gerechtigkeit, den wahrhaften Inhalt und das Resultat der ganzen Verfas-

[107] Lee 1994: 63 f
[108] Heller 1971, III: 276- 287
[109] Bryce 1924, Heller II: 187
[110] Heller 1971, III: 276 u. 285
[111] Heller 1971, III: 285

sung“[112] und kann darum eine „große Macht“ im Staate darstellen[113]. Damit kann Heller an ein zentrales Motiv seiner Staatslehre anschließen. Es geht um die soziale Vermittlung von gesellschaftlicher Entwicklung und staatlicher Rechtssetzung. Alle Rechtssätze folgen ja nach seiner Vorstellung aus Rechtsgrundsätzen, in denen sich die politischen Grundwerte der Gerechtigkeit und Freiheit ausdrücken, wobei die Gerechtigkeitsvorstellung selbst dem Wandel durch gesellschaftliche Entwicklung unterliegt. Dieser sozio-kulturelle Wandel im gemeinsamen gesellschaftlichen Verständnis dessen, was Gerechtigkeit in einer konkreten Lage bedeuten kann, ist das entscheidende Scharnier, über das sich für Heller der materielle Rechtsstaat und die gesellschaftlichen Interessenlagen so vermitteln, dass der Staat nie zum bloßen Instrument gesellschaftlicher Interessen werden kann, sondern immer auch die transpersonale Einheit des Rechts verkörpert.

Unter welchen Bedingungen kann nun die politische Öffentlichkeit diese spezifische Vermittlungsleistung erfüllen? Heller beschreibt im Anschluss an Hegel die öffentliche Meinung als die Sphäre, die im Wesentlichen durch die Geltung der Rechtsgrundsätze bestimmt sei[114]. Daher bedarf eine öffentliche Meinung, die ihrer staatspolitischen Aufgabe gerecht werden will, eines hohen Maßes an Kohärenz. Andernfalls könnte sie ihre Rolle als Wahrerin der ethischen Grundlagen des Gemeinwesens nicht spielen. Die geforderte Einheitlichkeit kann die öffentliche Meinung nur dadurch erlangen, dass „eine kleine Minorität“ von politischen Führern ihr eine feste Struktur verleiht, die dann von einer größeren Zahl von Wortführern gesellschaftlicher Interessenlagen „weitergetragen“ wird, um auf diesem Wege schließlich auch von der Masse der passiven Staatsbürger aufgenommen werden zu können[115]. Diesen Vorgang der Strukturierung der öffentlichen Arena durch die verschiedenen politischen Führer, einschließlich der Repräsentanten des demokratischen Staates selbst, bezeichnet Heller mit dem Begriff „Regulierung“[116]. Damit ist aber keine Art von Herrschaft, Ausschließung oder Monopolstellung gemeint, sondern die Weise, wie sich in der öffentlichen Arena das konkret vollzieht, was Heller im Kontext seiner Vorstellungen vom rechtsstaatlichen Klassenkompromiss die „Herrschaft der Vernünftigen“ genannt hat. Offenbar schwebt ihm dabei ein Verhältnis vor, bei dem die „Vernünftigen“ eine Meinungsführerschaft dafür übernehmen, wie die politischen Grundwerte im Hinblick auf die Interessenkonflikte in gegebener Lage konsensuell interpretiert werden können. Indem sie zugleich als Repräsentanten großer gesellschaftlicher Interessengruppen sprechen, gewährleisten sie deren Folgebereitschaft für den gefundenen Rechtskonsens. Zugrunde liegt dabei eine Art von *Drei-Schritte-Modell* der öffentlichen Meinungsbildung, ausgehend von den politischen Führern, über einen größeren Kreis von Wortführern des Publikums bis hin zum ihnen jeweils korrespondieren Teil des ganzen Publikums.

Bei der Konkretisierung der Diskursformen dieses Stufenmodells politischer Öffentlichkeit schwankt Heller zwischen ihrer Beschreibung als einer Form der rationalen Urteilsbildung und einer Form der strategischen Einflussnahme. Einerseits sieht er die Diskursformen der zeitgenössischen Öffentlichkeit als rational, dem gesunden Menschenverstand folgend[117], aber eben in der verkürzten, schlagwortartigen Form, in der die öffentlichen Debatten unvermeidlich stattfinden. Andererseits sieht er in ihr aber auch eine Domi-

[112] Hegel, Rechtsphilosophie: § 317
[113] Hegel, Rechtsphilosophie: § 316
[114] Heller 1971, III: 279
[115] Heller 1971, III: 282
[116] Heller 1971, III: 282
[117] Heller 1971, III: 279 f

nanz von Einflussstrategien zur Erzeugung von Gefolgschaft[118]. Dabei scheint ihm ein Prozessmodell der öffentlichen Meinungsbildung vorzuschweben, dass verschiedenartige Aggregatszustände unterscheidet, je nachdem welche Kommunikationsstrategie von den verantwortlichen Führern gewählt wird und in welchem Masse die „Massen" mobilisiert sind. „Die öffentliche Meinung ist umso urteilsfähiger und verantwortungsbewusster, je stärker diese Eigenschaften in der führenden Elite entwickelt sind"[119]. Zudem können aus gegebenem Anlass immer wieder „große politische Bewegungen des Volkes" auch ohne Unterstützung durch die Massenmedien, „lediglich durch das gesprochene Wort" politisch erfolgreich wirken[120].

Die rationale Diskursform ist also in Hellers Verständnis nur eine Möglichkeit, die in der medienbestimmten öffentlichen Arena gegen starke Gegentendenzen durchgesetzt werden kann, wenn die von ihm bezeichneten anspruchsvollen Bedingungen erfüllt sind. In diesem Falle ergibt sich unter der prägenden Vorbildrolle der „Vernünftigen", also der staatspolitisch verantwortlichen Repräsentanten der divergierenden gesellschaftlichen Interessen, ein diskursives Wechselspiel zwischen den „fluktuierenden Tagesmeinungen" und den „festen, oft gar nicht mehr diskutierten politischen Urteilen", in denen sich die Rechtsgrundsätze des Gemeinwesens verkörpern. Beide Elemente wirken dabei aufeinander ein und beeinflussen sich wechselseitig[121]. So entsteht eine „politische Willensmeinung in rationaler Form", die sich eben niemals in bloßer „massenpsychologischer Ansteckung" erschöpft[122]. Die „Willens- und Wertegemeinschaft" als Grundlage rechtsstaatlich-demokratischer Herrschaft kann sich auf diese Weise nach rationaler öffentlicher Auseinandersetzung immer wieder im Konsens über die Geltung der Rechtsgrundsätze, also eines gemeinsam geteilten Verständnisses von Gerechtigkeit, erneuern. Nur auf diese Weise kann die aktuelle Herrschaftssituation in eine relativ gesicherte Herrschaftslage überführt werden und der formale Rechtsstaat in einem breiten politischen Konsens, vermittelt durch die beispielhafte Argumentation der Vernünftigen, sich allmählich in einen materialen Rechtsstaat transformieren, dessen Ansprüche in der gesellschaftlichen Gesamtverfassung durchgesetzt werden.

Für Heller spielt also eine funktionsfähige Öffentlichkeit, in der sich prinzipiell die Vermittlung von gesellschaftlichen Partikularinteressen und Grundwerten vollziehen kann, die Rolle des entscheidenden politischen Scharniers zwischen Interessen und Gerechtigkeit. Sie ist in der Gesamtarchitektur von Hellers Theorie der Sozialen Demokratie letztlich das „Einfallstor", durch das die „positiv bewertete gesellschaftliche Wirklichkeit mit Hilfe der sich wandelnden Rechtsgrundsätze täglich in die staatliche Normativität eindringt"[123]. Ihr Erfolg im aktuellen politischen Prozess hängt ausschlaggebend davon ab, in welchem Maße sich rationale Formen des Diskurses in ihr durchsetzen lassen. In der Beschreibung der Bedingungen dafür in Hellers Drei-Stufen-Modell der politischen Öffentlichkeit kreuzen sich auf nicht gänzlich geklärte Weise eine substanzialistische Staatsvorstellung, die eine Regulation der öffentlichen Meinung durch den demokratischen Staat nahe legt, mit der Vorstellung einer repräsentativ-korporatistischen Öffentlichkeitsstruktur.

[118] Heller 1971, III: 282
[119] Heller 1971, III: 286
[120] Heller 1971, III: 283
[121] Heller 1971, III: 278
[122] Heller 1971, III: 277
[123] Heller 1971, III: 371

Gesellschaftliche Demokratisierung

Soziale Demokratie als Verwirklichung von Gerechtigkeit in der gesellschaftlichen Gesamtverfassung bedeutet in der Hellerschen Konzeption vor allem auch gesellschaftliche Demokratisierung. Da Gerechtigkeit selbst nicht als eine substanzielle Formel, sondern als Ergebnis vernünftiger Verständigung der Beteiligten verstanden wird, ist das Konzept gesamtgesellschaftlicher Demokratisierung in dieser Perspektive doppelt bestimmt. Zum einen verlangt die Gerechtigkeitsnorm auf der Makroebene der Gesamtverfassung die Institutionalisierung gesellschaftlicher Verhältnisse, die die gleiche Würde und die gleichen Rechte aller, überall, wo sie durch das Handeln anderer beeinträchtigt werden können, durch staatliche Intervention schützt. Daraus resultiert die Gestaltungsverantwortung des Staates für die gerechte Ordnung der gesellschaftlichen Gesamtverfassung. Da aber der Inhalt von Gerechtigkeit selbst stets erst aus der vernünftigen Beratung der Entscheidungsbetroffenen hervorgeht, kann die gerechte Struktur in den gesellschaftlichen Teilbereichen allein die Form gleicher Entscheidungsteilhabe annehmen. Auf der *Mikroebene* verlangt Soziale Demokratie daher gesellschaftliche Demokratisierung[124].

Die materielle Dimension der sozialen Homogenität ist für Heller folglich nicht nur deshalb von Bedeutung, weil sie allein die Geltung der materiellen Rechtsstaatlichkeit gewährleisten und den Willen zur staatlichen Integration zu fundieren und zu motivieren vermag. Sie ist auch die Voraussetzung dafür, dass auf der Ebene der Willensbildungsprozesse der liberalen Demokratie selbst die Chance der gleichen politischen Einwirkungsmöglichkeit realisiert werden kann[125].

Gesichtspunkte der Aktualisierung

Zeitbedingte Grenzen der Hellerschen Theorie der Sozialen Demokratie sind offenkundig. Eine moderne Theorie der Sozialen Demokratie kann gleichwohl vom argumentativen Kern und von der Architektur des Hellerschen Ansatzes ihren Ausgang nehmen. Als aufeinander bezogene Schlüsseltheoreme haben vor allem die folgenden eine fortgeltende für die hier entfaltete Theorie orientierende Bedeutung:

- die Konzeption des materiellen Rechtsstaates
- der Begriff der gesellschaftlichen Gesamtverfassung
- die Theorie der Gerechtigkeit als Interessenvermittlung
- die Theorie der demokratischen Interessenkoalition
- die Konzeption der Scharnierrolle politischer Öffentlichkeit
- die implizite Differenzierung des materiellen Rechtsstaates in seine Gewährleistungsfunktionen für die Gleichheit der privaten Autonomie, die politische Autonomie und die soziale Autonomie aller Personen in ihren gesellschaftlichen Handlungszusammenhängen
- das Verständnis Sozialer Demokratie als Prozess der Entfaltung des materiellen Rechtsstaates im Rahmen rechtsstaatlicher Demokratie
- das Theorem des bloßen formalen Rechtsstaats als „defekte“ Demokratie.

[124] Heller 1971, II: 458
[125] Heller 1971, II: 430

Obgleich Heller in seiner Theorie der Sozialen Demokratie alle Elemente versammelt und in stringenter Begründung aufeinander bezogen hat, die dafür die Voraussetzung bilden, ist er nicht zu den beiden Konsequenzen der Institutionalisierung sozialer Bürgerschaft und sozialer und ökonomischer Grundrechte gelangt. Erst sie aber lassen das Postulat einer gerechten gesellschaftlichen Gesamtverfassung als Bedingung Sozialer Demokratie zu einem sanktionsfähigen rechtsstaatlichen Imperativ werden.

Identifizieren lassen sich in Hellers Konzeption aus gegenwärtiger Erfahrungsperspektive vor allem drei zeitbedingte strukturelle Grenzen. Dazu gehört, *erstens*, Hellers Beharren auf der Zentralrolle nationaler Identifikation als Voraussetzung gleicher Teilnahme aller Personen an der Kultur ihrer Zeit. Unabhängig von den Problemen, die diese Dimension der Hellerschen Theorie bereits in ihrer eigenen Zeit aufgeworfen hat, ist sie unter den Bedingungen der Gegenwart, unter denen schon allein die Wirksamkeit der liberalen Demokratie deren politische Regionalisierung und Globalisierung verlangt und auch in der Praxis in Gang gesetzt hat, als politische Handlungs- und Legitimationstheorie obsolet. Allerdings hat Heller selbst im Bezug auf die Perspektiven einer erfolgreichen Sozialpolitik in erstaunlichem Weitblick konstatiert, dass moderne Sozialpolitik nur noch als transnationales Konzept Aussicht auf Erfolg haben kann. Das kulturpolitische Hintergrundmotiv indessen, dem sie sich letztlich verdankte, verdient im veränderten Bezugsrahmen eine Neubewertung.

Dazu gehören, *zweitens*, die Restbestände einer Identifikation des wirtschaftlichen Bereichs einer materiell- rechtsstaatlichen gesellschaftlichen Gesamtverfassung mit dem Modell der demokratischen Sozialisierung, die allerdings in ihren konkreten Formen bei Heller ohnehin von nachgeordneter Bedeutung waren und in ihren Konturen blass und unbestimmt blieben.

Dazu gehört, *drittens*, die Restriktion der Analyse und Zurechnung grundrechtsrelevanter struktureller Risiken auf die kapitalistisch- marktwirtschaftliche Dimension allein. Offen bleiben in dem von Heller gesetzten Rahmen fast alle empirischen Fragen der gesellschaftlichen Demokratisierung, der politischen Ökonomie und Sozialstaatlichkeit moderner Gesellschaften und die durch die Globalisierung auf die Tagesordnung der Sozialen Demokratie gesetzten Herausforderungen.

Als aktualisierungsfähige Grundstruktur dieser Theorie erweisen sich ihre Begründungen des Zusammenhangs der normativen und staatssoziologischen Elemente sowie ihre Fundierung der Sozialen Demokratie in der universalistischen Rechtsstaatsidee selbst.

5. Soziale Bürgerschaft

Bürgerschaft als reflexive Rechtebegründung

Die politische Theorie des Liberalismus hat die Bedingungen formuliert, die erfüllt sein müssen, damit in der nachmetaphysischen Ära politische Herrschaft mit Anspruch auf universelle Gültigkeit legitimiert werden kann. Das entscheidende Kriterium liegt dieser Theorie zufolge in der *politischen* Gleichheit der Bürger als Partner und Teilhaber des Gesellschaftsvertrags, auf den sich in letzter Instanz alle politische Herrschaft zurückführen lassen muss. Das gilt nicht nur für die Gewinnung abstrakter Legitimationsnormen im Sinne eines fiktiven Gründungsaktes, sondern ebenso im Hinblick auf die Gesamtheit der gegenwärti-

gen Formen und Akte legitimer politischer Herrschaft. Bürgerschaft, der gleichermaßen legitimierende und verpflichtende Bürgerstatus, kann folglich unter modernen Bedingungen nur das Recht jedes Bürgers bedeuten, gleichberechtigt mit allen anderen Bürgern über die Regeln der Konstituierung des politischen Gemeinwesens zu entscheiden und in fortwährender Gleichberechtigung an den politischen Entscheidungsprozessen des Gemeinwesens beteiligt zu sein[126].

Die Gleichverteilung der politischen Rechte und Pflichten ist die generative Idee politischer Herrschaftslegitimation der Moderne. Sie bezieht sich, in den Grenzen des unantastbaren Kerns der Menschen- und Bürgerrechte selbst, auch auf die immer wieder neu gestellten *meta-politischen* Entscheidungsfragen, wie die Rechte der Menschen und Bürger auszulegen und im Widerspruchsfall zueinander zu regulieren sind und welchen Umfang bezogen auf die unterschiedlichen Dimensionen des Handelns sie haben müssen, um ihren elementaren Sinngehalt der Gewährleistung gleicher Freiheit in wechselnden Situationen behaupten zu können[127]. Aus diesem Grund hat sich sowohl in der politischen Realgeschichte der Entfaltung der liberalen Grundrechte und ihrer Widersprüche in der Praxis wie in ihrer sozialwissenschaftlichen Erörterung der Bürgerstatus als der *begriffliche und rechtliche Fokus* für die Bearbeitung der Widersprüche zwischen der Formalgeltung und der Realwirkung der Grundrechte der Bürger erwiesen.

Bürgerschaft umfasst als Kategorie gleichzeitig drei miteinander verbundene, aber distinkte Handlungsebenen:

Erstens: Eine institutionell-rechtliche Ebene, denn sie verleiht politische Beteiligungs- und Sicherungsrechte;

Zweitens: Eine politisch-moralische Ebene, denn sie postuliert eine Reihe von Verantwortlichkeiten und Pflichten, die zwar ebenfalls kategorisch gelten, aber überwiegend nicht institutionell-rechtlich einklagbar sind;

Drittens: Eine politisch-kulturelle Ebene, denn sie setzt die Einbettung in Identifikations- und Verständigungszusammenhänge voraus, die sich nur als politisch-kulturelle Gewohnheiten und Erwartungen beschreiben lassen. Bei ihnen handelt es sich weder um institutionelle Garantien, noch um moralisch kategorische Verpflichtungen, sondern um notwendige Handlungsvoraussetzungen und -kontexte.

Bürgerschaft lässt sich zureichend nur im Rahmen des Zusammenwirkens aller drei Dimensionen beschreiben. Als der in seiner Wirkungsgeschichte in dieser Hinsicht maßgebliche britische Soziologe *Thomas H. Marshall* 1947 in einer berühmt gewordenen Vorlesung über *Staatsbürgerschaft und soziale Klassen* den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Dimensionen des Bürgerstatus systematisch erläuterte, konnte er sich im Wesentlichen auf die Beschreibung und Erklärung der tatsächlichen Entfaltung von Menschen- und Bürgerrechten stützen, wie sie sich seit dem achtzehnten Jahrhundert bis zu seiner Zeit vollzogen hatte[128]. Seine Theorie der sozialen Bürgerrechte, die für die nachfolgende politische Entwicklung und wissenschaftliche Diskussion der universellen Grundrechte die entscheidenden Impulse gab, konnte daher die Form einer systematischen Re-

[126] Der englische Begriff citizenship ist nicht ohne beträchtliche Bedeutungsverschiebungen ins Deutsche zu übersetzen. Das Bedeutungselement des internen Zusammenhangs von Rechten und Pflichten sowie die Vorstellung einer aktiven Staatsbürgerrolle im Rahmen einer politischen Gemeinschaft gehen im Begriff der Staatsbürgerschaft weit gehend verloren. Ich greife im vorliegenden Text daher überwiegend auf die Begriffe des Bürgerstatus und der Bürgerschaft zurück, gelegentlich auch auf Bürgerrechte.

[127] Faulks 2000, Castles/ Davidson 2000, Holz 2000

[128] Marshall 1992: 42 ff

konstruktion der europäischen Grundrechtstradition annehmen, die gleichzeitig berichtet und *rekonstruktiv begründet* wird.

Begriff der Bürgerschaft

Die Geschichte der sukzessiven historischen Entfaltung der politischen und sozialen Bürgerrechte hin zu dem im zwanzigsten Jahrhundert erreichten Stand der rechtlichen Institutionalisierung eines mit umfangreichen Rechten ausgestatten sozialen Bürgerstatus ist eine Geschichte der zunehmenden Wahrnehmung der „Hindernisse, die die bürgerlichen Rechte von den Mitteln ihrer Verwirklichung trennen" und der politischen Durchsetzung derjenigen Konsequenzen, die gezogen werden müssen, um diese Mittel allen Bürgern verfügbar zu machen[129]. In der Konsequenz derselben Entwicklung wurde, konzeptionell und praktisch, die Herausforderung angenommen, die Hindernisse zu identifizieren und zu überwinden, die einen Teil der Staatsbürger von den Mitteln der Verwirklichung ihrer Grundrechte und den Voraussetzungen der Gleichheit ihrer privaten Autonomie trennen[130]. Die Universalität der gleichen bürgerlichen Rechte treibt unwiderstehlich einen politischen Prozess aus sich hervor, der all diese Hindernisse nach und nach klassifiziert und durch eine allmähliche Erweiterung und Materialisierung von universellen Statusrechten der Bürger überwindet. Die Antriebsenergien und das Ziel dieses Prozesses liegen in der Herbeiführung gesellschaftlicher Verhältnisse, in denen die Formalgeltung und die Realwirkung der Grundrechte für alle Bürger zur Deckung gelangen, in der Terminologie von Marshall *die Verfügung über die Mittel zur Verwirklichung der Rechte ebenso universell geworden ist wie die Geltung dieser Rechte selbst.*

Marshall präsentiert in seiner systematisierenden Rekonstruktion der historischen Stufenfolge der Entfaltung der bürgerlichen, politischen und sozialen Dimensionen von Bürgerschaft die gesellschaftlichen Erfahrungen und ihre argumentative Verarbeitung in der Theorie, die diesen Prozess in der Logik des ursprünglichen egalitären Legitimationsanspruchs zu immer neuen Stufen und Graden der Universalität seiner Einlösung vorangetrieben hat[131]. Seine rekonstruktive Theorie der notwendigen Dimensionen eines vollen Bürgerstatus bildet die Brücke zwischen dem ursprünglichen liberalen Verständnis universeller Grundrechte und dem gegenwärtig gültigen Völkerrecht, dass in den UN-Pakten von 1966 diese Grundrechte in einer ausdifferenzierten Palette von Geltungsdimensionen negativer und positiver Freiheitsrechte in Kraft gesetzt hat[132].

Die paradigmenbildende Bedeutung von Marshalls Theorie des Zusammenhangs der „drei Bestandteile des Staatsbürgerstatus" besteht weder in dem historischen Bericht über die sukzessive Entfaltungsgeschichte der Elemente, noch in der wissenschaftlichen Begründung, die er entfaltet, sondern darin, dass er zwischen den Stufen dieser Entfaltungsgeschichte und ihrer jeweiligen Legitimation einen Deutungszusammenhang herstellt, der zugleich erklärende und systematisch begründende Bedeutung gewinnt. Die wirkungsgeschichtliche Bedeutung von Marshalls *social-citizenship*-Theorie ergibt sich daraus, dass er mit systematischem Geltungsanspruch zeigen kann, dass die in der historischen Stufenfolge

[129] Marshall 1992: 61
[130] Marshall 1992: 64
[131] Vergl. dazu Turner 1986, Barbalet 1988
[132] Vergl. Kap. 6

jeweils voranschreitenden Grundrechtsdimensionen überhaupt nur dadurch ihre legitimierende Kraft entfalten und behaupten konnten, dass sie zu gegebener Zeit in der nächst folgenden Stufe aufgehoben wurden. Andernfalls hätten sie im Lichte neuer Erfahrungen ihren eigenen Geltungsanspruch dementieren müssen, was aber unter den Prämissen der modernen Legitimationsformen und des staatsbürgerlichen Letztentscheidungsrechts über sie faktisch auf keiner Stufe in Betracht kommen konnte.

Es ist der universelle Anspruch der Grundrechte selbst, der sich angesichts neuartiger oder auf neue Weise interpretierter Handlungsbarrieren im Prozess ihrer stufenförmigen Erweiterung geltend macht. Die systematische Rekonstruktion der Entfaltungslogik des Grundrechtsuniversalismus unter den empirischen Bedingungen der von der marktkapitalistischen Ökonomie geprägten modernen Gesellschaft ist darum die eigentliche Leistung von Marshalls Theorie der Staatsbürgerschaft. Die Logik wird dadurch vorangetrieben, dass niemand sonst als die Staatsbürger selbst die Interpretation ihrer Grundrechte im Lichte neuer Erfahrungen vornehmen kann. In diesem Sinne enthält Marshalls Theorie der sozialen Grundrechte zugleich eine Theorie der Staatsbürgerschaft selbst.

> „Staatsbürgerrechte verleihen einen Status, mit dem all jene ausgestattet sind, die volle Mitglieder einer Gemeinschaft sind. Alle, die diesen Status innehaben, sind hinsichtlich der Rechte und Pflichten, mit denen dieser Status verknüpft ist, gleich. Es gibt kein allgemeines Prinzip, das bestimmt, was dies für Rechte und Pflichten sein werden. Die Gesellschaften aber, in denen sich die Institutionen der Staatsbürgerrechte zu entfalten beginnen, erzeugen die Vorstellung eines idealen Staatsbürgerstatus, an der die Fortschritte gemessen und auf die die Anstrengungen gerichtet werden können. Der Drang, auf dem damit vorgezeichneten Pfad vorwärts zu kommen, ist ein Drang zu einem volleren Maß an Gleichheit, zu einer Bereicherung der dem Status Inhalt gebenden Substanz und zu einer Zunahme der Zahl jener, denen der Status gewährt wird“[133].

Bürgerschaft unter den egalitären Geltungsbedingungen der modernen Kultur ist daher, wie Marshalls Rekonstruktion ihrer Selbstauslegung seit den Anfängen des politischen Liberalismus zeigt, unvermeidlich reflexiv[134]. Ihre reflexive Dynamik ist eine durch Erfahrung voranschreitende Besinnung darauf, wie die Geltungsbedingungen gleicher Bürgerrechte in wechselnden empirischen Handlungskontexten jeweils zu bestimmen und einzulösen sind.

Die historisch- systematische Entfaltung der Dimensionen

Nach Marshalls Rekonstruktion zeigt sich im Verlaufe des achtzehnten Jahrhunderts, dass die bürgerlichen Rechte egalitär und umfassend in Kraft treten müssen, wenn sie ihrem Geltungsanspruch überhaupt genügen wollen[135]. Die Stillstellung an einem willkürlichen gesetzten Punkt ihrer systematischen Entfaltung in den reflexiven Interpretationshandlungen der Staatsbürger würde notwendigerweise nicht lediglich ihre Konsolidierung, sondern ihren Geltungsanspruch im Ganzen in Frage stellen. Die Erfüllung der bürgerlichen Grundrechte setzt nämlich, wie die politischen Kämpfe um die Verwirklichung eines solchen Programms im neunzehnten Jahrhundert erwiesen, die Institutionalisierung gleicher politischer Teilhaberechte voraus, da nur unter diesen Bedingungen der Universalismus der bür-

[133] Marshall 1992: 53
[134] Dazu systematisch Schmalz-Bruns 1994
[135] Marshall 1992: 40 ff

gerlichen Grundrechte von seinen entlegitimierenden Einschränkungen befreit werden kann. Die Widersprüche beim Versuch der Verwirklichung beider zeigten dann im zwanzigsten Jahrhundert, dass weder die bürgerlichen noch die politischen Freiheitsrechte als Rechte von Gleichen realisiert werden können, wenn nicht positive Freiheitsrechte hinzu treten, die sie unabhängig vom sozialen und wirtschaftlichen Status der Person, so wie es ihr universalistischer Geltungsanspruch verlangt, real wirksam werden lassen.

Social citizenship bezeichnet in Marshalls Verständnis daher eine Selbstauslegung von Staatsbürgschaft, die empirisch erfahrene Grenzen und Widersprüche mit den Bedingungen gleicher Staatsbürgerschaft in voranschreitend neuen Formen des Selbstverständnisses und der Kodifizierung der Grundrechte verarbeitet. Die vordergründige Gleichheit der Formalgeltung der Grundrechte fordert in der Konsequenz ihrer eigenen Geltungslogik schrittweise diejenige positive Fundierung, die ihre Realgeltung als universalistische überhaupt erst ermöglicht. So hat für Personen dann „das Recht auf Redefreiheit nur wenig wirkliche Substanz, wenn sie aufgrund fehlender Erziehung nichts zu sagen haben, was der Rede Wert ist, und sie nicht die Mittel haben, sich Gehör zu verschaffen. Diese offensichtlichen Ungleichheiten sind aber nicht auf unzureichende Freiheitsrechte zurückzuführen, sondern auf das Fehlen sozialer Rechte“[136]. Eine neue Kategorie von Grundrechten erweist sich als notwendig, um den Geltungsanspruch der Grundprinzipien der gleichen Freiheit und Würde, deren Ausdruck die Grundrechte selbst sind, mit realer Geltungskraft zu erfüllen. Erst mit der Einführung der neuen Kategorie sozialer Grundrechte lässt sich der Anspruch der historisch vorangehenden Kategorien der bürgerlichen und politischen Grundrechte sowohl erhalten wie, im Angesicht der realen gesellschaftlichen Bedingung ihrer Erfüllbarkeit, erneuern.

Die Entfaltung der sozialen Grundrechte im zwanzigsten Jahrhundert entspringt mithin der Selbsterkenntnis der Staatsbürger, dass die im Grundrechtsprinzip überhaupt enthaltene Legitimationsnorm der Gleichheit unter den gegebenen Bedingungen sozialer Ungleichheit entweder anhand der implizierten Norm ihres „gleichen sozialen Werts“[137] interpretiert und konkretisiert wird oder ihren Legitimationswert überhaupt verliert. Die Garantie der Grundrechte muss das Recht auf die „Mittel ihrer Verwirklichung“ einschließen oder sie läuft das Risiko ihrer Entlegitimation von Grund auf. Die Grundrechte, das ist der Kern des Rechtsverständnisses in Marshalls Konzept von *social citizenship,* lassen sich im Fortschritt der historischen Erfahrungen nur dann ohne Selbstwiderspruch begründen, wenn sie ein *Grundrecht auf die sozialen Mittel ihrer Verwirklichung* einschließen.

Im Gegensatz zu einer in den Menschenrechtsdebatten der neunzehnhundertfünfziger und -sechziger Jahre geführten Kontroverse, in der die Verfechter eines marxistisch-leninistischen Fundamentalismus die Meinung vertraten, dass die Erfüllung der politischen Rechte die Geltung der sozialen voraussetze, stellt Marshall jedoch klar, dass die Erweiterung der sozialen Rechte auf die Mittel der Verwirklichung der Grundrechte im Ganzen immer schon die gemeinsame Verfügung der Staatsbürger über die politischen Rechte zur Kontrolle der politischen Macht voraussetzt, die allein die Entfaltung der sozialen Rechte gewährleisten kann[138]. Geht es doch bei den sozialen Rechten nicht um eine für sich selbst stehende Gruppe von Grundrechten, sondern um Garantien zur Erfüllung der Ansprüche aus den bürgerlichen und politischen Rechten. Damit ist durch die Begründungsstruktur der

[136] Marshall 1992: 58
[137] Marshall 1992: 61
[138] Marshall1992: 64

sozialen Staatsbürgerschaft, die Marshall entfaltet, taktischen Versuchen der Ausspielung der positiven und negativen Freiheitsrechte gegeneinander der Boden entzogen. Dieses *post-liberale* Grundrechtsverständnis darf nicht als *illiberal* missverstanden werden.

Postmoderne Kritik

Marshalls Konzept ist nicht nur der von libertärer Seite zu erwartenden prinzipiellen Kritik ausgesetzt, dass alle über die negativen Freiheitsrechte hinausgehenden Grundrechtskodifikationen ihrerseits Grundrechtsbeschränkungen darstellen, nämlich an den Eigentumsrechten Dritter[139]. Von Seiten eines postmodernen egalitären Liberalismus, der das Konzept der social citizenship prinzipiell teilt, wird eine Reihe kritischer Argumente vorgetragen. *Keith Faulks* vermisst bei Marshall selbst die Konsequenz, die er in der historischen Entfaltung der Grundrechte bloßgelegt hat[140]. Der *erste* Einwand aus dieser Perspektive verweist aus feministischer Sicht auf die „patriarchalischen Orientierungen" in einem Konzept der social citizenship, das die spezifischen Verkürzungen der sozialen Geltungsbedingungen von Grundrechten für Frauen nicht thematisiert[141]. Der *zweite* Einwand erkennt in Marshalls Argument, das die Klassenstruktur der Gesellschaft nur korrigieren, aber nicht prinzipiell in Frage stellen will, das Resultat eines bloßen Kompromisses zwischen Eliten und insofern eine Bindung an die Strukturen eines zentralistischen und undemokratischen Staates, der den unvermeidlich egalitaristischen Ansprüchen unverkürzter Bürgerschaft seinerseits zuwiderläuft[142]. Aus dieser Sicht ist Marshalls Theorie durch den doppelten Selbstwiderspruch einer Exklusion gleicher Staatsbürgerrechte der Geschlechter durch einen maskulinen Paternalismus und der Exklusion gleicher Bürgerrechte für die sozial degradierten Klassen durch einen Elitenpaternalismus geprägt.

Die feministische Kritik an Marshalls Version der sozialen Grundrechte trifft, in historischer Perspektive, eine Schwachstelle seiner Theorie, die aufgrund ihrer Zeitverhaftetheit tatsächlich gänzlich auf den Zentralkonflikt zwischen dem Marktkapitalismus und den liberalen Grundrechten konzentriert ist und eine Verallgemeinerung auf andere gesellschaftliche Strukturrisiken dieser Gattung für die Realgeltung von Grundrechten selbst nicht vollzieht. Die theoretische Struktur des Arguments von Marshall steht einer solchen Verallgemeinerung aber nicht nur nicht im Wege, sie fordert sie im Grunde selbst heraus. Der aus den kulturellen Mustern einer patriarchalischen Geschlechterkultur zwischen der universalistischen Formalgeltung und der sozialen Realwirkung gleicher Grundrechte resultierende Widerspruch bedarf einer Auflösung durch die Einrichtung auf ihn bezogener spezifischer sozialer Rechte vom gleichen Typ wie der Widerspruch zwischen dem ungeregelten Marktkapitalismus und den liberalen Grundrechten. Die Grundlegung für eine solche Erweiterung hat Marshall selbst vollzogen. Es geht immer dann, wenn aus Gründen struktureller gesellschaftlicher Risiken Personengruppen die Mittel vorenthalten werden, die aus den ihnen formal zugesicherten Grundrechten real wirkende Chancen machen, um die Gewährleistung auch der Rechte auf diese Mittel selbst. Der strukturelle Konflikt der patriarchalischen Geschlechterdominanz ist zwar nicht primär sozio-ökonomisch, sondern sozio-

[139] Das ist der Haupteinwand von Nozick 1974
[140] Faulks 2000: 59 ff, 73 ff
[141] Faulks 2000: 59
[142] Faulks 2000: 73

kulturell verursacht und sozio-ökonomisch lediglich befestigt, aber dennoch Produkt einer objektiven gesellschaftlichen Struktur mit individuell unvermeidbaren Folgen für die Realwirkung der Rechte von Personen. Aus diesem Grund führt er in der reflexiven Selbstbestimmung der Staatsbürgerinnen zu derselben Art von sozialen Grundrechtsfolgen wie der sozio-ökonomische Klassenkonflikt. Der Anspruch auf die sozialen und kulturellen Voraussetzungen der Geschlechtergleichstellung ist ein soziales Grundrecht.

Das neunzehnte Jahrhundert hat die Defizite in der Gleichstellung von Frauen und Männern benannt, im zwanzigsten Jahrhunderts wurde vor allem die rechtliche Stellung der Frau verbessert - im Verfassungs- und Wahlrecht, im Familien- und Erbrecht und im Arbeitsrecht. Diskriminierung ist aber trotz aller Fortschritte gesellschaftliche Realität. Diese geschlechterspezifische Minderung in der Realwirkung der Grundrechte lässt sich weder auf soziale Schichten, noch auf ökonomische Interessenlagen reduzieren, obgleich sie in der Regel mit der Verringerung oder dem Entzug der sozialen Güter verbunden ist, die für die Nutzung von Grundrechten vorausgesetzt ist. Zu den Zielen sozialer Bürgerschaft gehören daher auch die Herstellung von Geschlechterdemokratie und Geschlechtergerechtigkeit durch die garantierte Gewährleistung der für sie notwendigen sozialen und kulturellen Ressourcen. Daher gehört die politische Strategie des gender-mainstreaming zentral zu den politischen Zielen einer Sozialen Demokratie, die systematisch in die jeweilige Situation, die Prioritäten und Bedürfnisse von Frauen und Männern bei Entscheidungen in allen Politikfeldern einbezieht. Schließlich sind weder Themen noch Ressourcen geschlechtsneutral bzw. geschlechtsblind. Soziale Bürgerschaft verlangt in allen politischen Gestaltungsbereichen die Verfügbarkeit der kulturellen und sozialen Ressourcen für Geschlechtergerechtigkeit, um den Grundrechten in allen Dimensionen für beide Geschlechter gleichermaßen reale Geltung zu verschaffen[143].

Faulks' Kritik an einem vermeintlich elitären Klassenkompromissdenken bei Marshall hingegen beruht seinerseits auf drei kritikwürdigen Prämissen. Die *eine* besteht in der Annahme, die historische Dynamik des prinzipiellen Widerspruchs zwischen den Grundrechten und der Funktionslogik des Marktkapitalismus, die Marshall konstatiert, werde durch die sozialen Bürgerrechte in gewisser Weise still gestellt und an ihrer konsequenten Weiterwirkung gehindert[144]. Eine solche Konsequenz ist aber weder in Marshalls Theorie notwendigerweise angelegt, noch von Marshall selbst postuliert. Die Folgen der sozialen Grundrechte verändern zwar in der Tat die politische Wirkung der sozial-ökonomischen Klassenteilung. Wo die Bürger bei der reflexiven Selbstauslegung ihrer Staatsbürgerrechte und bei ihren politisch pragmatischen Entscheidungen über Strategien der politischen Gestaltung in konkreter historischer Lage die Grenzen jeweils ziehen wollen, bleibt dabei eine prinzipiell offene Frage, deren Beantwortung allein durch den Geltungssinn des egalitären Grundrechtsprinzips selbst begrenzt ist. Aus der sozialen Bürgerschaft folgt nicht die Tabuisierung gegebener sozio-kultureller Strukturen.

Als *zweite* Prämisse der Kritik von *Faulks* erweist sich die orthodox sozialistische Annahme, es gäbe ein im Hinblick auf die Realisierung der Grundrechte widerspruchfreies und realisierbares Projekt der klassenlosen Gesellschaft, vor dem der Marshallsche Kompromiss der Sozialrechte die besitzende Klasse ohne Not verschont. Dagegen spricht die gesamte Theorie- und Realgeschichte des orthodoxen Sozialismus, der weder in seinen theoretischen Entwürfen noch in seinen Praxisversuchen Modelle hervorzubringen ver-

[143] Randzio-Plath 1983, 1999
[144] Marshall 1992: 53

mochte, die dem Anspruch der Realgeltung gleicher Grundrechte gerecht werden. Es ist die Konsequenz aus dieser Erfahrung, die in Marshalls Konzept der *social citizenship* als einer Rechtsauslegungsgemeinschaft der Staatsbürger im Hinblick auf ihre realen Erfahrungen mit den gesellschaftlichen Bedingungen der Geltung der Rechte gezogen wird. Es sind die Rechte, an denen sich die sozialen Modelle messen lassen müssen und nicht umgekehrt.

Die *dritte* Prämisse, Marshall setze einen zentralistischen Elitestaat voraus, hat in der Theorie der sozialen Staatsbürgerrechte in Wahrheit kein Fundament. Diese sieht ja gerade in der reflexiven Ausübung der Bürgerrolle die souveräne Quelle aller Rechtssetzung, die mit ihren Entscheidungen letztverbindlichen Einfluss auf die Gestaltung des Staates und der Klassenbeziehungen nehmen kann. Der egalitäre Bürgerstatus ist sowohl Ausgangs- wie Zielpunkt sozialer Bürgerschaft.

So logisch und konsequent - mit Ausnahme der Rechtsrisiken aus dem patriarchalischen Geschlechterverhältnis - der Inhalt der konstitutiven Legitimationsnorm von *social citizenship* in Marshalls Theorie auch erscheint, die Geschichte der Entwicklung der Grundrechte seit ihrer Begründung im siebzehnten Jahrhundert blieb dauerhaft von strittigen Auseinandersetzungen darüber geprägt, welche Anforderungen sie im Einzelnen genau stellen und was ihre universalistischen Geltungsgründe in gegebener Lage zwingend verlangen. Nacheinander waren es vor allem vier Bedeutungsfelder, die sich als kontrovers erwiesen:

Erstens Entscheidungsbeteiligung: Soll sich die Gleichheit der Bürger nur auf die gleiche *Geltung* der Gesetze für alle beschränken (Passivbürgerschaft) oder auch auf die gleiche Beteiligung aller an der *Entscheidung* über die Gesetze (Aktivbürgerschaft)?

Zweitens Entscheidungskompetenz: Soll die Gleichheit allein auf das Recht der *formalen* Entscheidungsteilhabe überhaupt oder auch auf die *materiellen* Voraussetzungen der Realisierung der gleichen Mitentscheidungsrechte bezogen werden?

Drittens Entscheidungswirkung: Soll die gesellschaftliche Reichweite politischer Entscheidungen erst in der gleichen politischen Entscheidungskompetenz der Bürger definiert oder vorab durch bestimmte Kategorien unantastbarer Rechte eingegrenzt werden?

Viertens Entscheidungsbedingungen: Wie viel soziale und kulturelle Gleichheit ist vorausgesetzt, damit die politische Entscheidungskompetenz in angemessenem Ausmaß gleich ist?

Rechtsgeltung und Universalismus

In ihrer Substanz beschreibt und begründet Marshalls Theorie der sozialen Bürgerschaft mit universellem Geltungsanspruch die Ausdifferenzierung der liberalen Grundrechte in eine Klasse von Sozialrechten, die außer den formalen Rechten selbst auch die Verfügung über die Mittel garantieren sollen, die Personen benötigen, um in den Genuss der Realwirkung ihrer Grundrechte zu gelangen. Sie zielt auf eine grundrechtliche Institutionalisierung des positiven Freiheitskonzepts. Diese Entwicklung hat in dem fast drei Jahrzehnte währenden, heftig umkämpften Prozess der Inkraftsetzung einer völkerrechtsverbindlichen Erklärung der negativen und positiven Grundrechte mit der Verabschiedung der *UN-Pakte von 1966* einen vorläufigen und ihrer Ratifikation 1976 einen endgültigen Abschluss gefunden. Seither sind die sozialen Bürgerrechte im globalen Maßstab prinzipiell nicht länger eine Frage der Rechtsgeltung, sondern der Rechtsdurchsetzung und ihrer wirksamen politischen Kontrolle.

In diesem Schritt der Kodifikation sozialer Rechte zeigt sich zugleich der theoretisch begründete Sinn, den Marshall dem Geltungsstaus der Rechtsform selbst beimisst. Gegen diese Implikation von Marshalls Theorie richtet sich ein *viertes* Argument der postmodernen Kritik[145]. Da sich aus dieser Perspektive in der Ära der Globalisierung, aber ebenso im Hinblick auf den demokratiepolitischen Vorrang eines zivilgesellschaftlichen Republikanismus, der demokratische Wert staatlicher Institutionalisierung, zumal in seinen nationalgesellschaftlichen Formen, für bürgerschaftliche Selbstbestimmung und die Geltung von Grundrechten entscheidend gemindert habe, sei Bürgerschaft sinnvoll nur noch in transinstitutionellen Formen, abgelöst von den einengenden Bindungen an die bestehenden politischen Institutionen und Systeme, zu realisieren. Für dieses Argument sprechen im Rahmen neuartiger Formen transnationaler Demokratisierung eine Reihe guter Gründe[146]. Sie berühren nur die demokratische Komponente der Reichweite souveräner Bürgerschaft, nicht aber die Dimension der garantierten Rechte. Rechte lassen sich nun einmal ihrem eigenen Begriffe nach zwar in extrainstitutionellen Kontexten gewähren, aber nur durch sanktionsfähige Institutionen *gewährleisten*. Sofern sich daher der staatsbürgerliche Postmodernismus an transnationalen Institutionen orientiert, kann er eine wichtige Überschreitung von Marshalls Analyserahmen beanspruchen. Sobald er aber auf dieser Basis eine Ablösung der Bürgerschaft von den Formen ihrer staatsförmigen Institutionalisierung überhaupt betreibt, fällt er in der Konsequenz hinter Marshalls Konzeption der sozialen Bürgerschaft als Rechtsstatus in Wahrheit wieder zurück.

Nur wenn der soziale Anspruch auf die Mittel zur Realwirkung aller Grundrechte seinerseits den Status von Grundrechten gewinnt, sind die Bürger zugleich Adressaten und Autoren dieser Rechte und können sie aus einer Position der Selbstachtung heraus wahrnehmen und durchsetzen. Sie sind nur unter diesen Bedingungen nicht *Objekt* willkürlich erbrachter Hilfsleistungen anderer, die aufgrund von Entscheidungen, auf die die rechtlos Begünstigten nicht einwirken können, jederzeit auch wieder entzogenen werden können, aus welchen moralisch zwingenden Motiven der Solidarität oder philanthropischen Orientierungen heraus die Hilfe auch immer erfolgen mag, sondern gleichberechtigte *Rechtssubjekte*, die sich in ihren sozialen Bürgerrechten die Bedingungen ihrer Anerkennung und Selbstachtung gegenseitig gewähren und gewährleisten. Dieses Motiv ist für die Theorie der Sozialen Demokratie von ausschlaggebender Bedeutung. Es definiert nicht nur zentrale Voraussetzungen für die politische Verfassung der Sozialen Demokratie, sondern gleichermaßen auch für die ihr entsprechenden Formen des Sozialstaates und die Handlungsstrategien der politischen Ökonomie.

6. Universelle Grundrechte

Globalität und Universalität der Grundrechte

Der lange historische Prozess seit der ersten liberalen Gesellschaftsvertragstheorie von *John Locke* in der Mitte des siebzehnten Jahrhunderts, die einen universellen Grundrechtsanspruch in paradigmatischer Weise erhoben und begründet hat, über die immer umfassenderen und aufwändigeren philosophischen Argumentationen in der Geschichte des neun-

[145] So auch Soysal 1994
[146] Vergl. Kap. 42

zehnten und zwanzigsten Jahrhunderts, hat in den *Grundrechts-Pakten* der Vereinten Nationen von 1966 seinen bisherigen völkerrechtlichen Höhepunkt gefunden. In Erwägung der Erfahrungen mit dem Zweiten Weltkrieg und seinen gesellschaftlichen Voraussetzungen enthielt schon die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UN* von 1948 einen konstitutiven Bezug auf die Idee der sozialen Bürgerschaft als Realbedingung für die zeitgemäße Einlösung von universellen Grundrechten überhaupt. Sie brachte bereits vor dem Beginn des Kalten Krieges und seiner Neigung zur Departmentalisierung und Instrumentalisierung der unterschiedlichen Kategorien der Grundrechte ein *post-liberales* Grundrechtsverständnis zum Ausdruck. Die bürgerlichen und politischen sowie die sozialen und wirtschaftlichen Rechte wurden in *einem* gemeinsamen Dokument deklariert. Die UN-Generalversammlung stellte kurz darauf im Jahre 1950 klar, dass „die Wahrnehmung der bürgerlichen und politischen und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte miteinander verknüpft und von einander abhängig ist“ , und dass die Rechtsperson, die politische und bürgerliche Rechte effektiv wahrnehme, nur eine sein könne, die mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten ausgestattet ist[147]. Diese Erklärung von 1948 erlangte nach völkerrechtlicher Auffassung immerhin den Verbindlichkeitsstatus eines *universell* gültigen *Völkergewohnheitsrechts*[148].

In der Zeit des Kalten Krieges wurden dann die politischen und sozialen Rechte getrennt diskutiert und oft in ideologischer Absicht gegeneinander ausgespielt. Der Westen insistierte auf negativer Freiheit und die mit ihr verbundenen Grundrechte, während das Sowjetische System auf wirtschaftlichen und sozialen Rechten beharrte. Das führte bei der völkerrechtlichen Kodifizierung der Menschenrechte zur Ausarbeitung von zwei getrennten Menschenrechtsverträgen. Am 16. Dezember 1966 wurden schließlich die beiden Menschenrechtsverträge als *Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR)* und als *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwirtR)* von der UN-Generalversammlung angenommen.

Einige Rechte, die sich noch in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung finden, wurden ausgelassen, um einen Konsens in der Generalversammlung zu erreichen, so z.B. das Recht auf Eigentum (Art. 17), das Recht, Asyl zu suchen und zu erhalten (Art. 14, 1), oder das Recht auf eine Staatsangehörigkeit (Art.15). Die Präambel und die Artikel 1, 2, 3 und 5 sind in beiden Menschenrechtspakten identisch und verdeutlichen auf diese Weise, dass – obwohl in zwei Verträgen formuliert – die politischen wie die sozialen Rechte in einem notwendigen inneren Zusammenhang stehen[149]. Als völkerrechtliche Verträge traten die UN-Menschenrechtspakte 1976 nach der dafür erforderlichen Ratifikation durch 35

[147]Resolution 421 (V) vom 4. Dezember 1950: Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation: Future Work of the Commission on Human Rights.
Darin heißt es u.a.: (...) Call upon the Economic and Social Council to request the Commission on Human Rights to study ways and means which would ensure the right of peoples and nations to self-determination, and prepare recommendations for consideration for the General Assembly at its sixth session. *Whereas* the Covenant should be drawn up in the spirit and based on the principles of the Universal Declaration of Human Rights. *Whereas* the Universal Declaration of Human Rights regards man as a person, to whom civic and political freedoms as well as economic, social and cultural rights indubitably belong. *Whereas* the enjoyment of civic and political freedoms and of economic, social and cultural rights are interconnected and interdependent. *Whereas*, when deprived of economic, social and cultural rights, man does not represent the human person whom the Universal Declaration regards as the ideal of the free man. (...)
[148] Kokott/ Doehring/ Buergenthal 2003
[149] Kokott/ Doehring/ Buergenthal 2003

Staaten in Kraft[150] und sind fortan für jene Staaten, die die Pakte in Kraft gesetzt haben, bindendes positives Recht. In diesen Völkerrechtsdokumenten manifestiert sich daher trotz der nur schwach ausgeprägten Verfahren ihrer institutionalisierten Sanktionierbarkeit mehr als bloß ein kulturübergreifender deklarativer Konsens der Staatengemeinschaft. Die Pakte haben den Rechtscharakter eines multilateralen Vertrags und verpflichten jede Nation für sich und alle gemeinsam zur effektiven Garantie der erklärten Grundrechte[151].

Demokratietheorie und Moraltheorie

Somit wurden mit den Pakten die universellen Grundrechte zum global geltenden Völkerrecht. Das schließt einen weltweiten Konsens über zwei zentrale Grundsätze ein. Der *erste* besteht in der Ausdifferenzierung der *sozialen Geltungssphären* der Menschen- und Bürgerrechte. Sie sind in ihren *bürgerlichen, politischen, kulturellen, sozialen* und *ökonomischen* Dimensionen prinzipiell gleichrangig in Kraft, mit der einzigen, freilich selbstverständlichen Einschränkung, dass die sozialen und ökonomischen Bürgerrechte in jedem Land auf dessen wirtschaftliche Möglichkeiten relativiert sind. Der *zweite* Grundsatz besteht im politischen Konsens über die kulturelle, religiöse und weltanschauliche Neutralität aller Kategorien universeller Grundrechte. Dieser Grundsatz ist zwar *moral-theoretisch* trivial, da ja die Universalität schon ihrem eigenen Geltungsanspruch nach mit der Unabhängigkeit von jeder partikularisierenden Bedingung gleichbedeutend ist. *Er ist demokratietheoretisch jedoch von entscheidendem Gewicht, da er den Nachweis einschließt, dass die Möglichkeit des politischen Konsenses über die globale Geltung universeller Grundrechte von einem Konsens über deren Begründung unabhängig ist.* Das bedeutet jedoch nicht ihre Unabhängigkeit von universalistischer Begründbarkeit überhaupt, sondern nur, dass Differenzen auf dieser Ebene das Einverständnis über den Inhalt und die Geltung der Rechte nicht blockieren müssen.

Die Unabhängigkeit der universellen politischen Geltung vom Begründungskonsens belegt nicht die Irrelevanz von Begründung überhaupt, denn es spricht alles dafür, dass für jede der dem politischen Konsens zustimmenden Parteien auch in der globalen Arena in Analogie zum *Rawls'schen* Überlappungs-Grundsatz die Überzeugung von der Gültigkeit einer bestimmten Begründungsvariante die politische Zustimmung kognitiv, wenn auch nicht in jedem Falle rational, motiviert[152]. Aus diesem Grunde ist die hier gewählte Strategie einer normativen Orientierung der Theorie der Sozialen Demokratie am *Faktum* geltender universeller Grundrechte *kein* rechtspositivistischer Fehlschluss, sondern eine theoretisch gut begründete Option. Die Einigung auf Grundrechte und Grundwerte der Gesellschaftsgestaltung unterhalb der Ebene der philosophisch konkurrierenden Letztbegründungsansprüche kann nämlich als ein ethisch-politischer Imperativ zweiter Stufe begründet werden, der gemeinsames Handeln und damit die Realisierung der zur Debatte stehenden

[150]Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Artikel 27 (1) Dieser Pakt tritt drei Monate nach Hinterlegung der fünfunddreißigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft. (2) Für jeden Staat, der nach Hinterlegung der fünfunddreißigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde diesen Pakt ratifiziert oder beitritt, tritt er drei Monate nach Hinterlegung seiner eigenen Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

[151] Buergenthal 1997, Kimminich/ Hobe 2000: 340

[152] Rawls 1998

Werte unter den gegebenen Bedingungen religiöser, weltanschaulicher und kognitiver Differenz überhaupt erst möglich macht.

Die Theorie der Sozialen Demokratie ist infolgedessen, soweit sie sich auf die in diesen Dokumenten präzisierten universellen Grundrechte stützt, von einer eigenen philosophischen Begründung ihrer normativen Grundlagen, etwa in einer universalistischen Theorie der Gerechtigkeit, unabhängig. Sie kann sich für den Kernbereich, wenn auch nicht für die Gesamtheit ihrer unvermeidlichen Begründungsansprüche, auf die im positiven Völkerrecht universell gültigen Grundrechte des *Grundrechtspakts der Vereinten Nationen* von 1966 stützen. Dieser Pakt besitzt völkerrechtliche Gültigkeit und ist darum für fast alle Länder der Gegenwartswelt ein wichtiger Teil der positivrechtlichen Normgeltung, die für ihre Rolle als verpflichtender Berufungsgrund für die Gestaltung der politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und staatlichen Verhältnisse keiner weiter gehenden normativen Grundlegung bedarf.

Die in den UN-Pakten und vielen Verfassungen der Gegenwart verankerte soziale Bürgerschaft ist, wie in den vorausgehenden Kapiteln dargelegt, eine positive Rechtsnorm, die universalistisch begründet ist. Die Grundrechte verdanken ihre auf der Anspruchsebene im Prinzip unangefochtene Geltung vielmehr einer normativen Begründung, die in ihren wesentlichen Elementen in der Gegenwart nahezu den Status eines globalen Kulturgutes gewonnen hat. Dessen normative Grundlegung muss für die politische Praxis nicht eigens in Erinnerung gerufen oder rekonstruiert werden. Sie kann von den Traditionen der Aufklärung und der auf sie gestützten praktischen Philosophie ausgehen, aber auch von religiösen Traditionen und deren kulturellen, weltanschaulichen oder philosophischen Kontexten[153]. Für die politische Handlungsdimension entscheidend ist in dieser Hinsicht allein das Ergebnis, nämlich Grundrechtsnormen der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der sozialen Bürgerschaft. Die Begründbarkeit ist für alle zustimmenden Personen und Kollektive die wesentliche Motivierung, auch wenn sie nicht für alle dieselbe ist.

Wenn sich der hier vorgelegte Entwurf einer Theorie der Sozialen Demokratie in einem wesentlichen Argumentationsstrang auf die Grundrechtspakte der Vereinten Nationen stützt und nicht für eine der normativen Begründungstheorien Partei ergreift, so liegen dem also ausdrücklich in keiner Weise rechtspositivistische Annahmen zugrunde[154]. Es geht vielmehr um die Einlösung dreier ihrerseits normativ gut begründeten Postulate:

Erstens, um die Inanspruchnahme der *breitestmöglichen* und mit der *stärksten möglichen* Geltungsautorität ausgestatteten normativen Basis für Soziale Demokratie, die erreichbar erscheint.

Zweitens, um die Anwendung eines Grundgedankens des politischen Liberalismus auf die Theorie der Sozialen Demokratie im Sinne von *John Rawls*, nämlich politisch rechtliche Verpflichtung auf den überlappenden Konsens statt auf inhaltliche Begründungen oder spezielle Ethiken zu stützen, die je spezifische Gruppen zur Zustimmung für sie motivieren; und,

[153] Vergl. Kap. 10

[154] Diese Strategie der geringst möglichen Voraussetzungen wird gewählt, um einen möglichst breiten Geltungsanspruch der Theorie zu begründen. Die risiko-theoretische Argumentation in Kap. 7 bietet gleichwohl eine universalistische Begründung für das Projekt der Sozialen Demokratie, das von der positiven Geltung der Grundrechte des Völkerrechts unabhängig ist und als eine universalistische Grundlegung der sozialen und ökonomischen Grundrechte dienen kann.

drittens, um ein politisch-moralische Prinzip zweiter Ordnung, nämlich das Postulat der Verpflichtung zum größtmöglichen Konsens zur praktischen Erreichung legitimer politischer Zwecke[155].

Die Gleichrangigkeit der Grundrechtskategorien

Die alle fünf Grundrechts-Dimensionen der Charta leitenden und im Einzelnen durchziehenden obersten Grundsätze, ihre uneingeschränkten menschen- und bürgerrechtlichen Metanormen, sind ein *umfassender positiver Freiheitsbegriff* und die *Gleichheit der Rechte und Chancen* der Bürger in allen Geltungssphären. Damit hat auf der Ebene der völkerrechtlichen Normgeltung ein uneingeschränkt universeller Gleichheitsanspruch der Rechte und Chancen für die gesellschaftliche Gesamtverfassung Geltungskraft erlangt. Er kann durch die offenkundigen Defizite der Normrealisierung in vielen seiner Dimensionen in einer großen Zahl von Ländern nicht dementiert werden.

Der Grundrechts-Pakt ist mittlerweile von 148 (Sozialpakt) bzw. 151 (Zivilpakt) Staaten ratifiziert[156]. An seinem völkerrechtlich verbindlichen Status ändert auch der spezifische Kontext seiner Entstehung nichts, obgleich seine praktischen Umsetzungschancen in manchen Ländern davon durchaus betroffen sind. Möglich geworden ist diese im Hinblick auf die Staatsphilosophie mancher der beteiligten Länder überraschend weit gehende und konkrete Kodifizierung positiver Freiheitsrechte als ein historischer Kompromiss in der Zeit der Ost-West Systemkonkurrenz. Manche Repräsentanten des „Westens" waren bereit, im Tausch gegen die Zustimmung des „Ostens" zu den negativen Freiheitsrechten die Aufnahme der positiven Freiheitsrechte in die Charta hinzunehmen[157]. Dass schon kurz nach dem Zusammenbruch des sowjetkommunistischen Systems libertäre Kräfte im Westen, zumal den USA, den Geltungsanspruch dieses Teils der Charta herunterzuspielen begannen, ist zwar für deren aktuelle Realisierungschance in den betreffenden Gesellschaften folgenreich, nicht hingegen für ihren universellen Geltungsanspruch selbst. Der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wurde 1979 zwar von den USA unter *Jimmy Carter* unterschrieben, hingegen bis heute nicht ratifiziert[158]. Neben den in den USA stark ideologisch motivierten Vorbehalten, soziale Imperative überhaupt als Rechte zu betrachten, stand auch die traditionelle amerikanische Skepsis gegenüber jeder Selbstbindung durch internationale Vereinbarungen und Rechtsnormen überhaupt der Ratifizierung entgegen.

[155] Eichler 1973

[156] Stand November 2003, Quelle: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

[157] Simma 1995, 2004

[158] Aus politischen Gründen wurde der Vertrag von der Carter-Administration damals nicht an den Senat weitergeleitet, der den Pakt für die Ratifizierung hätte "beraten und zustimmen" müssen. Die beiden Regierungen unter Ronald Reagan und George Bush hatten schon aus ideologischen Gründen wenig Neigung, die wirtschaftlich-sozialen Menschenrechte anzuerkennen und waren vielmehr der Meinung, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht eigentliche Rechte wären, allenfalls erstrebenwerte soziale Ziele ("merely desirable social goals") und daher nicht Inhalt verbindlicher Verträge sein sollten. Die Clinton-Administration erkannte zwar dieser Rechte an, doch hielt sie es für nicht ratsam, sich in dieser grundsätzlichen Frage auf einen Kampf mit dem republikanisch beherrschten Kongress einzulassen. (Shiman, o. J.)

Post-liberaler Universalismus

Der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* enthält eine dichte Version sozialer und ökonomischer Grundrechte, die auf einem weit ausdifferenzierten materiellen Freiheitsverständnis beruhen, auf das sich der strikte Gleichheitsbegriff der Erklärung bezieht[159]. Sie beschreiben in einer, verglichen mit nationalen Verfassungen bemerkenswert konkreten, umfassenden und detaillierten Form die normativen Bedingungen, die jede gesellschaftliche Gesamtverfassung auf der Welt erfüllen muss, um den universellen Menschen- und Bürgerrechten in ihrer materiellen Lesart gerecht zu werden. *Sie repräsentieren den Kern einer normativen Grundlegung Sozialer Demokratie.*

Als übergeordnetes Leitbild, dem die einzelnen Rechte zugeordnet werden, gilt das für alle Menschen gleichermaßen zu erfüllende *Ideal des freien Menschen, der von Furcht und Not befreit ist*.

Der Pakt nennt in den einschlägigen Kapiteln vorrangig die folgenden Rechte[160]:

- Gleichberechtigung von Männern und Frauen,
- Recht auf Arbeit,
- Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen,
- Recht, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit selbst zu verdienen,
- Gerechter Lohn und gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit,
- Ausreichender Lebensunterhalt,
- Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen,
- Recht, Gewerkschaften zu bilden und Handlungsfreiheit für die Gewerkschaften,
- Streikrecht,
- Soziale Sicherheit,
- Sicherung eines angemessenen Lebensstandards,
- Schutz vor Hunger,
- Recht auf ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit und der dafür notwendigen ärztlichen Behandlung,
- Recht auf Bildung, Ausbildung und eine Erziehung mit dem Ziel der vollen Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und der gesteigerten Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten,
- Grundschulpflicht, Teilnahme am höheren Schulwesen sowie der Universitätsausbildung entsprechend den Fähigkeiten des Einzelnen,
- Recht auf Teilhabe an Kultur.

Ein Konzept der sozialen Sockelgleichheit

Die Gesamtheit dieser Rechte und ihre internen Wechselwirkungen stellen eine breite Verpflichtungsbasis zu einer Politik der Sozialen Demokratie dar[161]. Sie konstituieren eine Art *sozialer und ökonomischer Sockelgleichheit* in den zentralen Dimensionen:

[159] Heidelmeyer 1972: 254 ff
[160] Heidelmeyer 1972: 254 ff

erstens, des Zugangs zu Erwerbstätigkeit verbunden mit dem Recht, einen angemessenen Lebensunterhalt selbst verdienen zu können,

zweitens , der sozialen Sicherheit in ihren verschiedenen Grundformen,

drittens, der Dekommodifizierung elementarer sozialer Grundgüter als allgemein zugängliche öffentliche Güter in den Bereichen der Bildung und der Gesundheitsvorsorge,

viertens, des Schutzes der menschlichen Würde auch im Arbeitsleben und,

fünftens, des Schutzes gewerkschaftlicher Vertretungsrechte sowohl im Arbeitsbereich wie auch in der politischen Arena.

Im Lichte der modernen Gerechtigkeitstheorie lässt sich das diesem Menschenrechtspakt zugrundeliegende normative Leitbild als eine Form relativer hoher universeller *Sockelgleichheit* auf der Basis eines positiven (materiellen) Freiheitsverständnisses charakterisieren[162].

Mittlere Prinzipien

Entsprechend dem Charakter des Paktes beziehen sich die einzelnen Rechte nur in rudimentärer Form auf die soziale *Autonomie*, nämlich auf Gleichachtung aller Bürger im sozialen und ökonomischen Handlungsfeld. Die Dimension der autonomen Mitentscheidung in der sozial-ökonomischen Handlungssphäre, die gesellschaftlich-demokratische Dimension Sozialer Demokratie, bleibt in der Erklärung weit gehend unberücksichtigt. Außerdem definiert sie ein rechtsverbindliches Minimalniveau der gleichen Versorgung mit sozialen Grundgütern, lässt aber alle darüber hinaus weisenden Fragen der gerechten Verteilung des Produktes der gesellschaftlichen Arbeit und der Lebenschancen der Personen offen. Außer im Begriff des gerechten Lohnes und der gerechten Arbeitsbedingungen kommt der Gerechtigkeitsbegriff weder in der Form noch in der Sache ins Spiel. Es überrascht nicht, dass in einem solchen Dokument Kriterien für den gerechten Lohn nicht genannt werden. Die Gesamtheit der deklarierten sozialen und ökonomischen Grundrechte basiert, gleichsam als untere Sicherungslinie, für die ein universeller Handlungskonsens erreicht werden kann, auf der Norm des gleichen formalen und materiellen Würdeschutzes für alle Menschen, und damit auf einem Sockelverständnis sozialer Gleichheit. Während ein solcher Gerechtigkeitsstandard für viele Länder der Welt zum gegenwärtigen Zeitpunkt als hochgestecktes Ideal erscheint, stellt er für andere nur den rechtlich abgesicherten Ausgangspunkt für deutlich weiter gesteckte Gerechtigkeitsansprüche dar.

Das in der UN-Charta entfaltete Verständnis der Grundrechte kann eine Theorie und die politische Praxis Sozialer Demokratie in einigen Kernbelangen tragen. Die mit ihm verbundene Ausklammerung der Verteilung des gesellschaftlichen Produkts und der individuellen Lebenschancen führen jedoch dazu, dass die von *Heller* formulierte Bedingung der diskursleitenden Orientierungsfunktion politischer Grundwerte für den demokratiepolitischen Konsens von einem solchen Gerechtigkeitsverständnis nur zum Teil erfüllt werden kann. Während es wichtige Handlungsvoraussetzungen auf der politischen, sozialen und ökonomischen Ebene rechtsverbindlich macht, lässt es die für ein konsensfähiges Gerechtigkeitsverständnis entscheidenden Verteilungsfragen aus guten Gründen offen. Von einem

[161] Zur Interpretation und Vorgeschichte dieser Rechte sowie der Art ihres Verpflichtungscharakters und der praktizierten Kontrollen ihrer praktischen Umsetzung vergl. Bungarten 1995, Simma 1995

[162] Vergl. Kersting 2000

geteilten Gerechtigkeitsverständnis aber hängt die Bedingung der Möglichkeit politischer Integration in ausschlaggebender Weise ab. Die Grundrechte stellen ihrer Natur nach die Institutionalisierung der *mittleren Prinzipien* der Gerechtigkeit dar[163]. Sie folgen aus den grundlegenden Prinzipien und verlangen in der konkreten Anwendung auf allen Ebenen der politischen Praxis eine von den handelnden Bürgern selbst zu leistende weitergehende Konkretisierung.

Geltungsweise

Obgleich nun die im UN-Pakt von 1966 deklarierten Rechte in ihrer Gesamtheit geltendes Völkerrecht sind, ist die Geltungsweise zwischen den beiden Rechte-Gruppen der bürgerlichen und politischen Rechte auf der einen Seite und der sozialen, kulturellen und ökonomischen Rechte auf der anderen Seite auf charakteristische und folgenreiche Weise differenziert[164]. Das äußert sich sowohl in ihrem unterschiedlichen rechtlichen Status selbst wie in den Instrumenten, die auf völkerrechtlicher Ebene vorgesehen sind, um Rechtsverletzungen zu ahnden[165]. Schon der Text der Dokumente selbst macht die in dieser Hinsicht bestehenden Unterschiede deutlich[166]. Während die formalen Rechte überall unverzüglich in Geltung zu setzen sind, können die materiellen Rechte *progressively*, also fortschreitend, nämlich nach Maßgabe der Möglichkeiten der einzelnen Länder, realisiert werden[167]. Die bürgerlichen und politischen Rechte erlegen allen Staaten nach dem geltenden Völkerrechtsverständnis Ergebnispflichten auf (*obligations of result*), während die materiellen Rechte lediglich Handlungspflichten begründen (*obligations of conduct*). Dieser Differenzierung entspricht es, dass für die Kontrolle der Einhaltung der formalen Menschenrechte rechtsförmliche Instrumente wie die Staatenklage eingerichtet sind, zur Gewährleistung der materiellen Rechte hingegen lediglich ein fakultatives Berichtsverfahren vor dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte[168]. Für beide Rechtsgruppen besteht keine Möglichkeit zu Individualbeschwerdeverfahren[169].

Unbestritten ist bei alledem freilich, dass der völkerrechtliche Geltungsstatus auch des Paktes über die materiellen Rechte jedem Staat auferlegt, auf ihre Realisierung und Gewährleistung nach besten Kräften hinzuwirken. In diesem Sinne gelten die universellen Grundrechte in ihrer Gesamtheit und Gleichrangigkeit uneingeschränkt und verbindlich. Lediglich das Tempo ihrer umfassenden und vollständigen Realisierung unterliegt im völkerrechtlichen Sinne einem Ermessen, das sich aber an den in jedem Lande in einem gegebenen Augenblick seiner Entwicklung gegebenen „Möglichkeiten“ orientieren *muss*. Völkerrechtlich verpflichtend, wenn auch ohne institutionalisierte Sanktionsmöglichkeiten, ist für jede nationale Regierung und für die internationale Staatengemeinschaft, die *zunehmen-*

[163] Höffe 2001
[164] Schneider 2004
[165] Nachdem die beiden Pakte von 1966 erst 1976 eine ausreichende Zahl von Unterzeichnerstaaten gefunden hatten, um in Kraft treten zu können, sind ihnen im Verlaufe der 1990er Jahre nahezu alle Staaten der Welt beigetreten, so dass für die Gegenwart von ihrer uneingeschränkt universellen völkerrechtlichen Geltung gesprochen werden kann (Roth 1999).
[166] Kokott / Doehring/ Buergenthal 2003: 118
[167] Pakt A, II, Art 2. Progressively wird in der deutschen Standardübersetzung etwas irreführend mit „nach und nach“ wiedergegeben (Heidelmeyer 1972: 255)
[168] Engels 2000
[169] Kimminich/ Hobe 2000: 344

de Realisierung der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Rechte für alle Bürger im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten.

Nicht die universelle Geltung der materiellen Rechte ist daher offen, sondern allein die beiden Fragen, in welchem Maße die jeweils verfügbaren Ressourcen ihre Verwirklichung ermöglichen und wie weit der politische Wille der verantwortlichen Autoritäten reicht, die damit gegebenen Chancen zu nutzen. Die universelle Geltung der Normen des materiellen Rechtsstaats ist aus all diesen Gründen keine Frage der Begründbarkeit ihrer Geltung, sondern allein des politischen Willens ihrer Umsetzung. Universell sind diese Normen im völkerrechtlichen Sinne in dreifacher Hinsicht: *innergesellschaftlich*, *international* und *interkulturell*. Sie gelten im Hinblick auf alle Personen und für alle politischen Akteure innerhalb jeder Gesellschaft, sie gelten für alle Gesellschaften und sie gelten unabhängig von den kulturellen, ethnischen oder religiösen Orientierungen der Personen, die sie in Anspruch nehmen und derjenigen politischen Autoritäten, die für ihre Realisierung die primäre Verantwortung tragen. Ihre tatsächliche Umsetzung ist freilich unvermeidlich in vielfacher Hinsicht politisch konditioniert.

Unter diesen positivrechtlichen Voraussetzungen können für alle einschlägigen Handlungsbereiche institutionelle, strukturelle und prozedurale Strategien erarbeitet werden, die beim jeweiligen Stand der gesellschaftlichen Entwicklung und Risikoerzeugung von jeder Gesellschaft erfüllt werden müssen, die sich der Geltung dieser Grundrechtsnormen unterwirft. Auf diesem Wege lässt sich die *Kern-Struktur Sozialer Demokratie* begründen. Unter der Voraussetzung, dass die Grundrechte, ihre dichte Wechselbeziehung und ihre konkrete Inhaltsbestimmung der Öffentlichkeit gegebener Gesellschaften bekannt sind, können sie in ihrer Rolle als mittlere Prinzipien der Gerechtigkeit einen orientierenden Horizont für die aktuellen Politikstrategien Sozialer Demokratie erfüllen. In diesem Sinne ist Soziale Demokratie völkerrechtlich geboten.

Grundrechte und Gerechtigkeit

Dennoch bedarf die Theorie der Sozialen Demokratie prinzipiell eines weiter gehenden Bezuges zur Theorie der Gerechtigkeit und der Bestimmung ihrer Rolle im Prozess der sozialen und politischen Integration. Hellers generative Idee, nach der Soziale Demokratie aus der Übertragung der materiellen Rechtsstaatsidee auf die gesellschaftliche Gesamtverfassung hervorgeht, bietet gute Gründe dafür, dass auf eine geteilte Idee von Gerechtigkeit Bezug genommen werden kann, die den Kern des materialen Rechtsstaats definiert und auf die sich die sozial-ökonomischen Interessengruppen und politischen Parteien beim Versuch der Lösung ihrer Konflikte wenigstens als regulative Norm im politischen Prozess beziehen können. Falls diese Gerechtigkeitsnorm, über die im politischen Diskurs der Gesellschaft annähernde Einigung erzielt werden kann, ein Konzept der Sockelgleichheit ist, könnte es die Rolle der regulativen Gerechtigkeitsnorm übernehmen, aber nicht a priori, sondern nur aposteriori, als Ergebnis konkreter politischer Beratungen der betroffenen Bürger.

In dieser Rolle als regulative Norm für die politischen Prozesse zur Lösung sozialer und ökonomischer Konflikte kann und muss Gerechtigkeit nicht den Status einer unstreitigen Gewissheit oder einer detaillierten Verteilungsformel annehmen. Sie muss aber durch den Zwang der Gründe, die für sie sprechen, im Sinne *Hannah Arendts* die kommunikative Macht entfalten können, alle Teilnehmer des politischen Diskurses zu einer argumentativen

Bezugnahme auf sie nötigen zu können[170]. In dieser Funktion kommt politische Gerechtigkeit dann auch auf allen politischen Entscheidungsebenen als regulative Idee der politischen Konfliktregulierung ins Spiel. Es ist nicht die tatsächliche Einlösung eines universalistischen Begründungsanspruchs, die diese regulative Rolle ermöglicht. Sie kann vielmehr unter bestimmten Bedingungen schon durch den kontrafaktischen Anspruch der universellen Begründbarkeit erreicht werden. Das gilt dann, wenn alle Beteiligten tatsächlich von einer prinzipiellen Einigungsfähigkeit ausgehen und sich im öffentlichen Diskurs mit ihren Argumenten und Handlungsvorschlägen daran orientieren. Darum ist für die soziale und politische Integration der Gesellschaft im Verständnis der Sozialen Demokratie nicht allein die positive Geltung sozialer und ökonomischer Rechte von Belang, sondern auch die öffentliche Erörterung der Begründungen für die orientierenden Gerechtigkeitskonzepte, weil erst sie zu Strategien praktischer Politik führen kann.

Rechte haben Pflichten in zwei Handlungsdimensionen zur Voraussetzung; *erstens* bezogen auf diejenigen Akteure, die zur Erfüllung des Rechts verpflichtet sind; und *zweitens*, bezogen auf die Adressaten der Rechte selbst als Teilhaber einer Rechtsgemeinschaft[171]. Die UN-Pakte sparen ihrer Natur nach die zweite Dimension aus. Sie ist aber für Soziale Demokratie von wesentlicher Bedeutung[172].

7. Soziale Risiken und Grundrechte

Das Dilemma der liberalen Identitätsprämisse

Die universalistische Kritik am klassischen Liberalismus, wie sie von *Hermann Heller* in paradigmatischer Form entfaltet wurde, macht dessen prinzipielles Dilemma sichtbar. Es entsteht, weil die Geltungsansprüche der Grundrechte zwar universell deklariert und rechtlich institutionalisiert werden, die *Risiken*, die sich für wechselnde Personengruppen für ihre tatsächliche Inanspruchnahme aus den *empirischen* Bedingungen der realen *gesellschaftlichen Gesamtverfassung* ergeben, aber systematisch ausgeblendet bleiben[173]. Das ursprüngliche liberale Legitimationsargument für diese prinzipielle Ausblendung der empirischen Voraussetzungen der faktischen Wirksamkeit der Rechte war der historisch plausibel begründete Hinweis, dass es in der bürgerlichen Verfassung des modernen Rechtsstaates keinerlei *Rechtsschranken* mehr dafür gebe, dass jeder Mensch in jede gesellschaftliche Position gelangen kann, die seinen individuellen Fähigkeiten und Leistungen entspricht[174]. Insofern hänge es in letzter Instanz allein von den Anstrengungen und Leistungen des Einzelnen selbst ab und nicht mehr wie in der vorbürgerlichen Gesellschaft von dem ihm unveränderbar zugewiesenen gesellschaftlichen Status, in welchem Maße und in welcher Weise er die ihm mit seinen Grundrechten zugesicherten Chancen für sich zu nutzen versteht.

Die *prinzipielle,* jedenfalls grundrechtlich verbriefte Durchlässigkeit der bürgerlichen Gesellschaft für die Leistungen und Anstrengungen aller Personen erschien dem klassischen Liberalismus daher als hinreichende strukturelle Garantie für die Einlösung der uni-

[170] Arendt 1993
[171] Hinsch 1997
[172] Dies ist das Thema des Kap. 8
[173] Macpherson 1977b: 177
[174] Gray 1995

versellen Geltungsansprüche der Grundrechte[175]. Diesem Argument zufolge, durch das eine logisch konsistente Beziehung zwischen dem wirtschaftlichen und dem politischen Liberalismus hergestellt werden sollte, enthalten die formalgültigen Grundrechte daher alle Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Person unabhängig von ihrer sozialen Ausgangslage ihren Grundrechten für sich selbst in dem jeweils individuell gewollten Ausmaß reale Wirksamkeit verschaffen kann. Die durch die Garantie der bürgerlichen und politischen Rechte gewährte Gleichheit der negativen Freiheit von äußeren Eingriffen enthält demzufolge alle mit der Freiheit überhaupt verträglichen Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit der Einzelne seine tatsächlich vorhandenen Fähigkeiten entfalten kann[176]. Zwischen der Formalgeltung und der Realwirkung der Grundrechte bestehe unter der Bedingung gesicherter Rechtsgleichheit folglich keine prinzipielle Differenz, da das Maß der Wahrnehmung rechtlich gewährleisteter Chancen allein noch vom jeweiligen Ermessen und den Fähigkeiten der handelnden Personen bestimmt sei. Soweit sich für Personengruppen prinzipielle Risiken für die Realwirkung ihrer Grundrechte dennoch einstellen sollten, konnten sie in diesem theoretischen Bezugsrahmen daher ausschließlich auf Defizite zurückgeführt werden, die bei den betroffenen Personen selbst zu suchen sind und daher auch nicht sozio-strukturellen Verhältnissen angelastet werden können. Normativer Geltungsanspruch und empirische Realwirkung der bürgerlichen und politischen Grundrechte schienen unter den Strukturbedingungen von bürgerlicher Gesellschaft und liberalem Verfassungsstaat zur Deckung gelangt[177].

Zu den charakterisierenden Kennzeichen des modernen *Libertarismus* gehört die Wiederbelebung dieser Identitätsfiktion, sei es in der Form einer Bekräftigung des klassischen Arguments, sei es in neuer Begründung. *Friedrich August von Hayek* versucht unter Verweis auf den Totalitarismus des zwanzigsten Jahrhunderts glaubhaft zu machen, dass jeder Versuch, die realen sozialen Voraussetzungen von Freiheit zum Gegenstand staatlicher Politik zu machen, unweigerlich das Beschreiten einer *road to serfdom* und damit das Ende von Freiheit überhaupt bedeute, da er eine im Prinzip nicht begrenzbare Kette staatlicher Interventionen in die als privat geltende gesellschaftliche Handlungssphäre nach sich ziehen muss[178].

Im Maße wie die historische Entwicklung die systematischen Widersprüche zwischen Formalgeltung und Realwirkung der Grundrechte für große soziale Kollektive zum Ausdruck brachte und diese in der sozialwissenschaftlichen Kritik thematisiert und systematisch erklärt wurden, radikalisierten Autoren wie *von Hayek*[179] und *Nozick*[180] die liberale Position, teilweise gegen deren eigene Intentionen, und versuchten, die Widersprüche in einem erneuerten theoretischen Rahmen aufzulösen. Insofern ist der Libertarismus nicht einfach eine Form der Fortsetzung der ursprünglichen liberalen Tradition, sondern eine theoretische Konstruktion eigenen Rechts, die sich aus der Wiedereinführung klassisch liberaler Argumente in einen anderen sozial-strukturellen Kontext ergibt. Libertarismus als demokratietheoretisches Programm ist die Verwendung liberaler Legitimationsideen angesichts der tatsächlichen Erfahrungen mit deren Dilemmata und ihrer umfassenden politischen und wissenschaftlichen Thematisierung.

[175] So in klassischer Weise bei Kant. Vergl. Meyer 2005
[176] Berlin 1969
[177] Gray 1989, 1995
[178] von Hayek 1979
[179] von Hayek 1979
[180] Nozick 1974

Bei der demokratietheoretischen Kontroverse zwischen den beiden rivalisierenden Erben der politischen Theorie des klassischen Liberalismus, der *libertären* und der *Sozialen* Demokratie, geht es folglich um zwei zentrale Streifragen. Neben der zugleich normativ und theoretisch bedeutsamen Grundfrage nach der Rolle der *positiven Dimension* im Freiheitsbegriff ist vor allem auch die Erklärung und theoretische Deutung derjenigen *gesellschaftlichen Risiken* umstritten, deren Eintreten Personen der Realwirkung ihrer Grundrechte beraubt oder diese substanziell mindert.

Die Kritik der *Identitätsfiktion* von Formalgeltung und Realwirkung der Grundrechte unter den Bedingungen marktkapitalistisch verfasster Gesellschaften ist der systematische *empirische* Ausgangspunkt der Theorie der Sozialen Demokratie[181]. Ihre generative Idee ist das Argument, dass zur realen Wirksamkeit von Grundrechten die *grundrechtlich garantierte Gewährleistung der Mittel* zu ihrer realen Ausübung für Alle notwendiger Weise hinzugehören muss, wenn sie ihrem universellen Geltungsanspruch ohne Selbstwiderspruch gerecht werden wollen. Dieses Argument ist voraussetzungsreich und bedarf, wenn es in der starken Form erweiterter Grundrechtsansprüche und nicht lediglich in der schwachen Form des minimalen Schutzes der Menschenwürde vertreten wird, einer Begründung aus der *politischen Natur der sozio-strukturellen Risiken für die Realwirkung der Grundrechte*. Sie kann nur aus dem Legitimationsanspruch der Grundrechte selbst gewonnen werden.

Das klassische Argument, das für die Interpretation der sozio-strukturellen Risiken in der Theorie der Sozialen Demokratie ausschlaggebend ist, hat sich seit deren Anfängen im Kern durchgehalten[182]. Seine Explikation, Referenz und Evidenzbasis aber wurden sukzessiv entfaltet. Sie wurden im Zuge der tatsächlichen gesellschaftlichen Erfahrungen und deren theoretischer Deutung sowie in der Auseinandersetzung mit der Selbstentfaltung des liberalen Standardarguments in unterschiedlicher Weise ergänzt, erweitert, modifiziert und teilweise im Lichte voranschreitender Entwicklungen in der praktischen Philosophie und Rechtstheorie auch neu gefasst.

Thomas H. Marshall hat dem Grundargument der Sozialen Demokratie seine klassische Fassung gegeben[183]. Er begründet mit Verweis auf den Geltungssinn der universellen Grundrechte den Anspruch, dass auch die Mittel zur Realisierung formaler Grundrechtsansprüche notwendiger Weise Teil derjenigen Rechtsgüter sind, die durch die Grundrechte implizit gewährt werden und daher im demokratischen Rechtsstaat ausdrücklich institutionalisiert werden müssen. *Marshalls* Theorie der sozialen Bürgerrechte stützt sich implizit auf das Argument, dass die Gesellschaft allen ihren Bürgern gegenüber für diejenigen *Risiken* durch eine angemessene Erweiterung der Grundrechte haften muss, die sie ohne eigenes Verschulden und individuelle Kompensationschance von den Mitteln trennen, derer sie zur tatsächlichen Ausübung ihrer Grundrechte bedürfen. Annahmen über die politische Qualität und die grundrechtlichen Konsequenzen des ins Auge gefassten Typs gesellschaftlicher Risiken liegen zwar dem Argument von Marshall logisch zwingend zugrunde. Sie werden aber weder explizit gemacht noch systematisch begründet.

Eine solche Begründung aber ist für eine allgemeine Theorie der Sozialen Demokratie und die Reichweite ihrer demokratietheoretischen Ansprüche aus drei Gründen von ausschlaggebender Bedeutung:

---

[181] Vergl. Meyer 1991b. Das gilt im Übrigen auch für marxistische Autoren wie Della Volpe. Vergl. auch Bobbio 1987

[182] Vergl. Meyer 1993, Eichler 1960

[183] Marshall 1965,1992. Vergl. auch Kap. 5

Erstens: Sie kann das libertäre Basis-Argument entkräften, dass unter den Bedingungen der liberalen Demokratie auch in der Gegenwartswelt die Effektivierung der Grundrechte allein noch durch die Entscheidungen und Handlungen der individuellen Person bedingt sei.

Zweitens: Sie erlaubt eine genaue theoretische Analyse und ethisch-rechtliche Qualifikation derjenigen gesellschaftlichen Risiken, die nach dem Legitimationsverständnis der Theorie der Sozialen Demokratie *soziale* Grundrechte und ihre *Reichweite* begründen; und

Drittens: Sie ermöglicht auch die Identifikation anderer gesellschaftlicher Risiken, die diese Merkmale teilen, und die infolgedessen dieselben Legitimationsprobleme aufwerfen und Handlungsfolgen auslösen.

Eine moderne Theorie der Sozialen Demokratie bedarf folglich einer Rekonstruktion und universellen Begründung desjenigen Argumentationsmusters, das sich ursprünglich allein auf die Folgen des Marktkapitalismus für die Realwirkung von Grundrechten bezog, auf all diejenigen sozialen Risiken, die diesem Risikotyp in ihrer politischen Qualität und in ihren legitimatorischen Folgen entsprechen. Es geht ihr generell um die Beantwortung der Frage nach den *sozialen Hindernissen und Voraussetzungen* der Realisierung universeller Grundrechte für alle Personen.

Kollektive Risikoentscheidungen

Der sozialwissenschaftlichen Begriff des *Risikos* ist komplex und voraussetzungsreich[184]. In Anlehnung an eine ältere Tradition bezeichnen *Niklas Luhmann* und *Ulrich Beck* als *Risiken* nur diejenigen potenziellen Schadensfälle, die auf *eigene* Entscheidungen der von ihnen Betroffenen zurück gehen[185]. Schadensdrohungen hingegen, die der äußeren Umwelt zuzurechnen und daher von den von ihnen Betroffenen nicht mitzuverantworten sind, sind als *Gefahren* definiert. Diese Unterscheidung ist auf der Ebene der politischen Moral und der Rechte der Bürger folgenreich[186]. Sie ist vergleichbar mit der von *Ronald Dworkin* in seiner Auktionstheorie der Ressourcengleichheit vorgenommenen Unterscheidung zwischen *option bad luck* und *brute bad luck*[187]. Während *option bad luck* Folge einer persönlichen Entscheidung ist, die in der Erwartung eines Gewinns getroffen wurde, tritt der Schaden aus dem *brute bad luck* unabhängig von den Entscheidungen und Einflussmöglichkeiten der betroffenen Person ein. Dabei kann mit *Dworkin* im Hinblick auf die einzelnen Personen zwischen *optionalen* Risiken und *nicht-optionalen* Risiken unterschieden werden. Optionale Risiken sind solche, bei denen eine Person den Einsatz ihrer individuell verfügbaren sozialen Güter in der Hoffnung riskiert, diese zu vermehren, aber gleichzeitig in klarer Kenntnis und bewusster Inkaufnahme der Tatsache handelt, dass sie Teile des Einsatzes, den ganzen Einsatz oder auch mehr, verlieren kann. Optionale Risiken dieser Art sind z. B. Investitionen, Glücksspiele oder Ausbildungsinvestitionen. Nicht-optionale Risiken hingegen sind all diejenigen, die ohne eine auf sie bezogene Wahlhandlung von Personen eintreten können. Sie sind entweder als *facts of life* mit den biologischen Gegebenheiten der Bedingungen des menschlichen Lebens selbst verbunden oder mit den gesellschaftlichen und

[184] Vergl. Für den vorliegenden Zusammenhang vor allem Beck 1986, Luhmann 1989, Bechmann 1993
[185] Beck 1986: 300, Luhmann 1993: 244
[186] Baldwin 1991, de Swaan 1993
[187] Dworkin 2000: 73

wirtschaftlichen Strukturen oder politischen Umständen, denen Personen durch die Form ihrer konkreten gesellschaftlichen Existenz in einer gegebenen gesellschaftlichen Situation unterworfen sind.

Für Dworkin begründet diese Unterscheidung eine kategoriale Differenz in der Verantwortung der politischen Gemeinschaft für die jeweiligen Folgen der Risiken für die einzelnen Personen. Während Gewinne aus *option luck* der betroffenen Person ohne Verpflichtung zum Ausgleich gegenüber den weniger Glücklichen gerechtigkeitshalber zustehen und entsprechende Verluste von den Betroffenen selbst getragen werden müssen, sind alle Schadenswirkungen, die eine Person als Folge von *brute bad luck* erleidet, für die politische Gemeinschaft als Ganze politisch kompensationspflichtig. Dworkin belegt den potenziellen Schaden in beiden Fällen mit dem Begriff des *Risikos*[188]. An diese Unterscheidung in der Sache und die mit ihr verbundene Differenzierung der moralisch-politischen Folgen lehnt sich die im Folgenden zugrunde gelegte Unterscheidung der Risikotypen und die auf sie bezogene Begriffswahl an.

Unterschieden werden Typen *optionaler* von *nicht-optionaler* Risiken, die zwar für die betroffenen Personen, nicht aber für die politische Gemeinschaft Wahlhandlungen sind. Dafür kann zusätzlich ein reflexives Argument aus der Theorie der Risiken in der globalen Gesellschaft angeführt werden, das *Ulrich Beck* entwickelt hat. Er macht im Hinblick auf die unbeherrschten Folgen der Globalisierung geltend, dass auch die durch unkoordiniertes kollektives Handeln verursachten Schadenspotentiale *Risiken* sind, die den Betroffenen zugerechnet werden können. Denn sie könnten sich in der gegebenen Lage prinzipiell als Kollektivsubjekt konstituieren und sind dazu auch verpflichtet, um diejenigen Gefahren abzuwenden, die von ihnen gemeinsam zwar nicht intendiert, aber durch das Versagen der prinzipiell möglichen Handlungskoordination mit zu verantworten sind[189]. In diesem Falle ist ein objektiv mögliches und politisch-moralisch *gebotenes*, aber faktisch noch nicht konstituiertes kollektives Handlungssubjekt in verantwortungstheoretischer Hinsicht Mitverursacher der Gefährdungen. Schadenserwartungen dieser Art werden von Beck daher mit nachvollziehbarer Begründung nicht als Gefahren, sondern als Risiken klassifiziert, die der politischen Weltgesellschaft als *potenziellem kollektivem Subjekt* zugerechnet werden können.

Generalisierend kann jede Gefährdung, die aus einem bloßen Mangel an prinzipiell möglicher und verantwortungsethisch gebotener Handlungskoordination hervorgeht, als Risiko bezeichnet werden, denn sie wirkt nicht als eine den von ihr Betroffenen prinzipiell äußerliche, durch ihr eigenes Handeln nicht beeinflusste Gefahr. Sie ist von ihnen mit verursacht, nämlich durch eine spezifische Form des Unterlassens, die verantwortungsethischem aktiven Handeln prinzipiell gleichwertig ist[190].

Für demokratische Gesellschaften gilt daher, dass alle die Realwirkung der Grundrechte bedrohenden Gefahren, die aus gesellschaftlichen Strukturlogiken folgen, welche durch kollektive Entscheidungen eingerichtet und für Alternativen prinzipiell offen sind, als Risiken klassifiziert werden können. Da sie infolge der demokratischen Legitimationslogik in letzter Instanz von den von ihnen Betroffenen mit verursacht sind, haben diese nicht nur das Recht, sondern im risikotheoretischen Sinne auch die Pflicht, für eine ihren Interessenkalkülen angemessene Risikoabwägung und -entscheidung im Hinblick auf die Grundrechte aller Bürger zu sorgen. Dabei haben alle an den Entscheidungen Beteiligten die Pflicht,

[188] Dworkin 2000: 74-78
[189] Beck 1986: 64
[190] Birnbacher 1996

dafür Sorge zu tragen, dass die Grundrechte keiner der betroffenen Personen durch die tatsächlich gewählte Risikoentscheidung verletzt werden. Im Unterschied zu den Kriterien in der Definition Dworkins sind diese Risiken jedoch nicht Folge einer individuellen Option, die in der Hoffnung auf Gewinne gewählt wird, sondern von politischen Kollektiventscheidungen im Namen aller betroffenen Personen. Sie können auch nur durch Kollektiventscheidungen korrigiert werden. Diese Kollektiventscheidungen freilich folgen durchaus einer Art Gewinnspiellogik, nämlich dem Kalkül, durch den jeweils politischen gewählten Satz von ökonomischen und sozialen Institutionen und Politiken zu einer besseren Gesamtbefriedigung sozialer Interessen und Rechte zu gelangen als bei jeder möglichen Alternative. Infolgedessen gehen die entscheidenden Kollektive gegenüber allen betroffenen sozialen Gruppen, die von den Ergebnissen ihrer Risikowahl in ihren Grundrechten betroffen sind, politisch-moralische Verpflichtungen ein.

Die soziale Konstruktion der Risiken

Zum Risiko werden gesellschaftliche Ereignisse freilich nicht von Hause aus, sondern erst durch den sozialen Sinn, der ihnen in ihrer gesellschaftlichen Konstruktion zugemessen wird[191]. Sie sind offen für soziale Definitionsprozesse[192]. Aus der im Prinzip unendlichen und unabschließbaren Fülle von Ereignissen im Leben von Personen, die ihren Lebensweg, ihre Lebenschancen, ihre Verfügung über private und soziale Güter und ihre Handlungsmöglichkeiten in unterschiedlicher Form und Tiefe nachhaltig beeinflussen können, werden in der sozialen Konstruktion von Risiken in wechselndem Kontext bestimmte Ereigniskategorien herausgegriffen und als Risiken für ihre Grundrechte interpretiert. Diese herausgehobenen Lebensrisiken sind auf *Lebensgüter* bezogen, deren Bedeutung sich ebenfalls nur aus Prozessen sozialer Sinnkonstruktion ergibt. Auf diese Weise entstehen soziale Gefährdungslagen, die auf bestimmte Typen von Risiken bezogen und denen alle Personen in einer in dieser Hinsicht vergleichbaren sozialen Situation, unabhängig von ihren individuellen Entscheidungen, ausgesetzt sind[193]. Das gilt für alle Risiken bis hin zu den Grenzrisiken für das Leben selbst, denn auch das, was durch die Risiken bedroht erscheint, ist als geschätztes soziales Gut seinerseits Produkt sozialer Sinnkonstruktion. Eine Gesellschaft, die den Tod fürs Vaterland als höchstes soziales Gut schätzt, würde den Krieg und die Gefahren für Leib und Leben, die er mit sich bringt, daher nicht als Risiko einschätzen, ebenso wenig wie eine traditionale Gesellschaft, die ihre Mitglieder in große familiäre Solidarverbände integriert, die Erwerbslosigkeit als ein besonderes Risiko identifizieren kann.

Dennoch kann unter den sozio-kulturellen Bedingungen der Moderne einer Reihe von Risiken eine universale soziale Bedeutung zugesprochen werden, weil sie sich entweder auf allgemein anerkannte soziale Grundgüter, wie die Bedingungen des physischen Lebens und Überlebens unter Bedingungen sozialer Anerkennung, auf die Voraussetzungen sozialer Anerkennung selbst oder auf die Realwirkung universeller Grundrechte der jeweils von ihnen betroffenen Personengruppen beziehen. Sie sind in der modernen Gesellschaft in

[191] Bechmann 1993, de Swaan 1993, Baldwin 1991
[192] Beck 1986: 30
[193] Beck 1986: 30

allen sozialen Kontexten gleichermaßen von grundlegender Bedeutung für die soziale Existenz von Personen[194].

Obgleich es an der Grenze zwischen den optionalen und nicht-optionalen Risiken auch Fälle gibt, die keiner der beiden Kategorien eindeutig zugeordnet werden können und obgleich die Schwelle, von der an ein Ereignis als eingetretenes Risiko betrachtet werden muss, nicht eindeutig fixiert werden kann, sind die Verhältnisse im Kernbereich der Risiken und Lebenslagen eindeutig. Die Grenzfälle können nur in politischen Diskursen in konkreter Lage aufgeklärt und entschieden werden. Der Kernbereich der Risiken aber lässt sich mit hinreichender Deutlichkeit bestimmen und auf ebenfalls vergleichsweise eindeutig bestimmten Grundrechte, die mit universeller Geltungskraft jeder Person zustehen, beziehen. In der europäischen Gesellschafts- und Politikgeschichte sind diese Risiken einerseits im Zuge des gesellschaftlichen Wandels sukzessive erst erzeugt worden und andererseits im Zuge der öffentlichen Diskurse über sie erst nach und nach in ihrer systematischen Bedeutung für die Realwirkung der Grundrechte für die von ihnen betroffenen Personengruppen verstanden worden.

Eine Theorie der Sozialen Demokratie kann sich auf eine Heuristik stützen, die im Prinzip alle Typen von grundrechtsrelevanten Risiken erfasst. Sie ergibt sich aus

1. den einschlägigen Debatten in der politischen Arena und der aus ihnen abgeleiteten Formen von politischen und rechtlichen Folgen;
2. der wissenschaftlichen Diskurse der einschlägigen Themen; und
3. der Entwicklung in den einschlägigen Rechtsbereichen selber.

Aus der Art dieser strukturellen Risiken lassen sich die Folgen für die von ihnen betroffenen Personen im Hinblick auf ihre jeweils verletzten Grundrechte abschätzen. Aus ihnen ergeben sich die Kompensationsansprüche gegenüber den politischen Kollektiven, die die Entscheidung für die jeweiligen Risiken zu verantworten haben.

Die aus den Strukturen der marktkapitalistischen Ökonomie folgenden Risiken, von denen die ersten Impulse zu einer Theorie der Sozialen Demokratie ausgingen, hat *Paul Johnson* in einer risikotheoretischen Studie der britischen Sozialpolitik mit dem Anspruch der Vollständigkeit in folgender Weise systematisiert: a. Risiken für die Gesundheit, b. Risiken aus dem Lebenszyklus für die soziale Existenzsicherung, c. wirtschaftliche Risiken, d. ökologische Risiken. *Ulrich Beck* hat dem mit Geltungsanspruch für die jüngste Phase der industriegesellschaftlichen Entwicklung auf exemplarische Weise den Typ der aus der reflexiven Modernisierung folgenden Risiken für Leben und Gesundheit hinzugefügt, deren bloße Erkenntnis auf historisch neuartige Weise wissensabhängig ist und deren Erzeugung mit der modernen technisch-wissenschaftlichen Reichtumsproduktion untrennbar intern verwoben ist[195]. Die Verbindung beider Ansätze ist der Ausgangspunkt für die folgende Skizze einer systematischeren Rekonstruktion der für eine Theorie der Sozialen Demokratie bedeutsamen sozio-strukturellen *Risikotypen* und ihrer Folgen für die Realwirkung der Grundrechte.

[194] de Swaan 1993
[195] Beck 1986: 35 ff

Risikotypen

Für eine Theorie der Sozialen Demokratie erscheint es im Hinblick auf die Begründung der Art und Reichweite politischer Handlungsverpflichtungen sinnvoll, zunächst vier Risikotypen anhand ihrer politischen Voraussetzungen und Folgen zu unterscheiden. Da Risiken im Unterschied zu Gefahren immer Handlungswahlen zugrunde liegen, kann zunächst zwischen zwei Typen von Risiken unterschieden werden, denen eine *unmittelbare* Handlungsentscheidung zugrunde liegt:

Erstens: *privat-optionalen Risiken*, die von Individuen aufgrund privat-nütziger individueller Kalkulationen eingegangen werden, etwa in der Form einer Investition oder Berufswahl;

Zweitens: *politisch-optionalen (sozio-strukturellen) Risiken,* die durch staatliche Entscheidungen zustande kommen, etwa durch die Einrichtung bestimmter wirtschaftlicher oder außenpolitischer Institutionen im Hinblick auf gemeinnützige Kalkulationen.

Darüber hinaus können gesellschaftliche Risiken bestehen, die potenziell alle betreffen, aber nicht durch intentionale Handlungen zustande kommen, sondern als unerwartete Nebenfolgen sozio-technologischer Systeme, sei es in privater Nutzung, sei es in öffentlicher Verantwortung:

Drittens: *sozio-technologische* Risiken sind in der Regel emergent und folgen aus der sei es privat, sei es politisch, entschiedenen Anwendung von Technologien im Hinblick auf private oder kollektive Nutzenerwägungen, etwa die Kernenergie oder chemieindustrielle Verfahren[196].

Im Hinblick auf die Realwirkung universeller Grundrechte können außerdem noch bestimmte sozio-kulturelle Risiken identifiziert werden:

Viertens: *sozio-kulturelle* Risiken, die zwar keiner intentionalen kollektiven Wahlhandlung entspringen, aber im Wesentlichen nur durch *politisches Unterlassungshandeln* im Hinblick auf die in Betracht kommenden Folgen fortbestehen können, (etwa politische oder berufliche Diskriminierung wegen des Geschlechts, der Hautfarbe oder der Herkunft)[197].

Die sozialen Risiken, um die es im Rahmen einer Theorie der Sozialen Demokratie allein geht, beziehen sich immer auf den Entzug der sozialen Grundgüter, die die Realwirkung universeller Grundrechte möglich machen.

Sozio-strukturell können diejenigen Risiken genannt werden, deren Eintreten nicht durch eine individuelle Wahlhandlung der betroffenen Person zustande kommt und die von ihr in eigener Handlungskompetenz oder auf dem Wege zumutbarer individueller oder kollektiver Selbsthilfe nicht ausgeräumt werden können. Kollektiv sind solche Risiken in zweierlei Hinsicht: *erstens* dadurch, dass sie typisierbare Lebenslagen betreffen, die auf eine große Anzahl von Personen in vergleichbarer Weise zutreffen und *zweitens* dadurch, dass sie sich der individuellen Einwirkung der betroffenen Personen entziehen.

Im Hinblick auf die Bedeutung der sozio-strukturellen Risiken versteht sich die Theorie der Sozialen Demokratie als eine reflexive Form der sozialen Theorie der Grundrechte. Auf der Grundlage eines positiven Freiheitsverständnisses geht es ihr darum, die Verfügung über die Mittel zur individuellen Realisierung der formal geltenden Grundrechte ihrerseits als Rechtsanspruch zu begründen. Auf diese Weise sollen die Risiken der Trennung der

[196] Strasser/ Traube 1984
[197] Beck 1986: 64

jeweils betroffenen Personen von den Mitteln zur Realisierung ihrer Grundrechte durch politische Handlungsstrategien in angemessenem Maße kompensiert werden, auf die die betroffenen Personen einen Grundrechtsanspruch haben. In Begriffen der Rechtsgeltung ist dieses reflexive Verständnis der Grundrechte das Kernstück einer allgemeinen Theorie der Sozialen Demokratie. Während die historisch besonderen Formen der Theorie und Praxis Sozialer Demokratie sich speziell auf die Risiken beschränkten, die durch die Funktionsbedingungen der marktkapitalistischen Wirtschaftsweise erzeugt werden, fragt die allgemeine Theorie der Sozialen Demokratie nach sozialen Risiken überhaupt, die in ähnlicher Weise aus gesellschaftlichen Institutionen resultieren und die Grundrechtsgeltung von Personengruppen beschränken, in ihren Ursachen und Wirkungen jedoch über die Institutionen des Marktkapitalismus hinausweisen.

Diese Typologie der Risiken beruht einerseits auf sozialen Risikokonstruktionen. Sie muss aber andererseits von allen Staatsbürgern als den Inhabern von Grundrechten im Hinblick auf deren praktischen Geltungssinn in konkreter Lage politisch nachvollzogen werden können. In letzter Instanz kann nur der politische Diskurs der Bürger darüber entscheiden, was als ein strukturelles Risiko für die Grundrechte anerkannt werden und was als eine angemessene Kompensation dieses Risikos gelten kann.

Allgemeine Theorie der Sozialen Demokratie

Allgemein kann eine Theorie der Sozialen Demokratie dann genannt werden, wenn sie sich in ihren Aussagen und Schlussfolgerungen auf alle *politisch-optionalen* Risiken bezieht, die die Realwirkung der Grundrechte eines Teils der Gesellschaft signifikant beeinträchtigen und durch politisch-optionale Grundentscheidungen bedingt sind. Die klassische Theorie der Sozialen Demokratie von *Karl Marx* und *Ferdinand Lassalle* über *Eduard Bernstein, Jean Jaurès* und *Georg Bernard Shaw*, *Hermann Heller* und *Eduard Heimann*, bis zu *Gustav Möller* and *Anthony Crossland* - um ein breites Spektrum höchst unterschiedlicher Theoriebildung in diesem Bereich anzusprechen - ist historisch im Hinblick auf den spezifischen Typus von gesellschaftlich erzeugten kollektiven Risiken entstanden, die für die Realwirkung der Grundrechte aus der Funktionsweise *marktkapitalistischer* Wirtschaftssysteme und der von ihnen geprägten Gesellschaften entstehen[198]. Dieser historisch ursprünglichen Form der Theorie Sozialer Demokratie liegt jedoch als logische Prämisse ein allgemeineres Argumentationsmuster zugrunde, aus dem sich erst die Plausibilität ihrer historisch-spezifischen, auf die kapitalistischen Risiken allein bezogenen Argumentation ergibt. *Diese tieferliegende Argumentationsschicht bezieht sich auf den Widerspruch zwischen der formalen Gewährung universeller Grundrechte auf der einen Seite und der Nicht-Gewährleistung der Mittel ihrer Realwirkung für Gruppen von Bürgern auf der anderen Seite, die ihnen infolge spezifischer sozialer Risikolagen entzogen werden.*

Erst nachdem sich das soziale Kernargument in der wissenschaftlichen Theorie und im öffentlichen Legitimationsdiskurs der betroffenen Länder als solches prinzipiell durchgesetzt hatte, wurde die allgemeine Natur dieses *Diskrepanzproblems* sichtbar. Es ist im Zuge dieser Debatte auch in der normativen Version einer Differenz zwischen dem positiven und dem negativen Freiheitsbegriff konzeptionell gefasst und für eine prinzipiellere Erörterung

[198] Trotz der beträchtlichen theoretischen und politischen Differenzen eint diese unterschiedlichen Autoren doch die Übereinstimmung in den argumentativen Grundmotiven, die die Theorie Sozialer Demokratie konstituieren.

zugänglich gemacht worden[199]. Das Diskrepanzproblem hat jedoch *zwei* aufeinander bezogene Dimensionen:

1. Die konzeptionelle Fassung und Begründung der beiden Freiheitsdimensionen in ihrem Wechselverhältnis und
2. die empirisch-analytische Frage nach den sozialen Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit handelnde Personen die ihnen formal gewährten Freiheitsrechte real wahrnehmen können.

Sobald die ursprüngliche Frage in dieser verallgemeinerten Form gestellt wird, zeigt sich, dass neben dem Marktkapitalismus eine Reihe anderer sozialer Strukturen in ähnlicher Weise als objektive, politisch bedingte Risiken für die Realwirkung von Grundrechten wechselnder Personengruppen wirksam werden können. Sie werfen alle dasselbe universalistische Legitimationsproblem auf, wie die *sozialen Voraussetzungen* für die Realgeltung von Grundrechten gesichert werden können, die durch *sozial wirksame gesellschaftliche Risikostrukturen* gefährdet sind.

Angestoßen zuerst durch die *Frauengleichstellungsbewegung* im neunzehnten Jahrhundert geriet in historischer Sukzession eine Reihe anderer gesellschaftlicher Risikostrukturen ins Blickfeld von Demokratietheorie und Politik, die alle dasselbe Diskrepanzproblem aufwerfen. Darum muss eine Theorie der Sozialen Demokratie in der Konsequenz der für ihre klassische Form konstitutiven Analyse- und Argumentationsmuster im selben Maße zu einer allgemeinen Theorie der demokratiepolitischen Handlungsfolgen aus politisch-optionalen Risiken für die Realgeltung der Grundrechte erweitert werden, wie solche Risiken auch in anderen als den ursprünglich analysierten marktkapitalistischen Handlungsfeldern erkennbar werden. Die Charakterisierung *sozial* verdient eine solche generalisierte Demokratietheorie aus zwei Gründen: *erstens* weil sie die sozial-strukturellen Ursachen von Grundrechtsdefiziten überhaupt analysiert und; *zweitens;* weil sie eine Erklärung derjenigen sozialen Bedingungen leistet, die erfüllt sein müssen, damit der universelle Geltungsanspruch der grundrechtsbasierten Demokratie eingelöst werden kann.

Während die *libertäre* Demokratietheorie mit ihrer prinzipiellen Beschränkung auf die Formalgeltung von Grundrechten und demokratischen Institutionen in gewisser Weise eine von vornherein abgeschlossene Form aufweist, muss die Theorie der Sozialen Demokratie aus den genannten Gründen in der Logik ihrer Basisargumentation für emergente sozio-strukturelle Risikostrukturen offen bleiben. Das bedeutet nun, im Gegensatz zu dem *von Hayek* klassisch artikulierten libertären Missverständnis aber gerade nicht, dass sie auf diese Weise dazu verurteilt wäre, die positiven Freiheitschancen der Bürger grenzenlos, undifferenziert und maßstablos zu vermehren und dabei aus den Augen zu verlieren, dass sie damit selber zu einer machtvollen Risikostruktur neuer Art wird, nun aber für die Grundvoraussetzungen von negativer Freiheit überhaupt[200]. Es geht bei der hier vorgetragenen Risikoargumentation vielmehr gerade darum, die Grenzen zu markieren und die Bedingungen zu begründen, unter denen für einen bestimmten Typ struktureller gesellschaftlicher Risiken zwingende Handlungsansprüche an den Staat zur Gewährleistung positiver Freiheitsrechte legitimiert werden können. In ihrer legitimationsorientierten Zielsetzung ist die

[199] Für eine konzeptionelle Erörterung dieser Begriffe und ihrer Probleme vergl. Kap 10

[200] Das war schon der klassische Einwand von Isaiah Berlin gegen das Konzept der positiven Freiheit überhaupt. Vergl. Kap. 3

Theorie des sozio-strukturellen Risikos daher zugleich eine Norm der Begrenzung von politischen Handlungsverpflichtungen.

Politisch-optionale Risiken und Grundrechte

Moderne Gesellschaften bringen in widerspruchsvoller Weise beides zugleich hervor, den Geltungsanspruch universeller Grundrechte und gesellschaftliche Strukturen ihrer systematischen Gefährdung. Von den erzeugten Risiken können jeweils wechselnde Gruppen von Bürgern in unterschiedlicher Weise betroffen sein. Das wird an Beispielen wie der Frauendiskriminierung, der Fremdendiskriminierung, dem umweltgefährdenden Industrialismus oder der von der Wissensökonomie forcierten Mobilität und beschleunigten Entwertung erworbenen Berufswissens deutlich. Der Architekt des schwedischen Sozialstaats *Gustav Möller* hat das generative Argument formuliert:

> "A social insurance system is not intended to help the obviously asocial or antisocial elements; it is intended instead for that part of our people who belong to the category of good citizens but who need protection against certain social risks, so that these dangers don't cast them down to the bottom rung of society; it is intended to protect home and family against afflictions for which the individual bears no responsibility" [201].

Aus den beiden Sachverhalten der *Allgemeinheit des Risikos* für einen *angemessenen Bürgerstatus* und der Tatsache, dass die einschlägigen Risiken durch die betroffenen Personen selbst nicht verschuldet sind, gewinnt *Möller* die Begründung, dass ein allgemeines *Bürgerrecht* auf eine Politik zur Absicherung dieser Risiken in der Form eines universalistischen Sozialstaats besteht[202].

Begründungsmodelle

Für die legitimationstheoretische Beurteilung des Verhältnisses von sozio-strukturellen Risiken und Grundrechten bietet die philosophische Begründungstheorie vier Modelle an:

1. eine *naturrechtliche* Argumentation, die von der Tatsache der universellen Geltung der Grundrechte unmittelbar auf die vollständige Erfüllung aller ihrer Geltungsvoraussetzungen schließt;
2. ein *vertragstheoretisches* Argument, das politische Handlungsverpflichtungen des Staates aus den Reziprozitätsbedingungen des impliziten Gesellschaftsvertrags begründet;
3. eine *politisch diskursive* Begründung, die aus der politischen Verantwortung des Gemeinwesens für das Eintreten von Risiken für die Realgeltung der Grundrechte die Pflicht des Staates zur vollen Kompensation der Risikofolgen begründet, und
4. die Theorie des Versicherungsmarktes, wie sie beispielhaft von *Ronald Dworkin* entwickelt worden ist.

[201] Tilton 1990: 113
[202] Tilton 1990: 116, Rothstein 1985

Die *naturrechtliche* Argumentation zur Begründung der Erfüllung der materiellen Bedingungen der Realwirkung universeller Grundrechte beschränkt sich im Kern auf das Zitat ihrer Gültigkeit und den Nachweis ihrer Verletzung unter konkret gegebenen Umständen. Aus der Erfüllung dieser beiden Prämissen folgen nach dieser Legitimationslogik alle überhaupt begründbaren politischen Handlungspflichten[203].

Die *vertragstheoretische* Argumentation rechtfertigt politische Handlungspflichten durch die Explikation der Bedingungen, unter denen die den ursprünglichen Gesellschaftsvertrag schließenden Akteure ihre Einwilligung gegeben haben, bzw. in aktualisierter Perspektive geben würden. Sie erschließt die sozialen Sicherheiten und Handlungsvoraussetzungen sowie die auf sie gerichteten politischen Handlungspflichten aus den Reziprozitätsbedingungen einer Verständigung zwischen Freien und Gleichen[204].

Die Theorie des ursprünglichen *Versicherungsmarktes* von Ronald Dworkin nimmt eine Sonderstellung zwischen Vertragstheorie und individuellem Nutzenkalkül ein[205]. Dieses Modell dient der Gewinnung von Kriterien der Begründung von staatlichen Handlungspflichten für die Absicherung gegen gesellschaftstypische Risiken eines freiheitsbedrohenden Verlustes von Lebenschancen. Es verbindet Maßstäbe für eine allgemein zustimmungsfähige kollektive Sicherung mit der Einschätzung der gesellschaftlich bedingten Risiken für den individuellen Freiheitsgebrauch.

Die *politisch diskursive* Begründung, etwa im Sinne der deliberativen Demokratietheorie, stützt ihre Legitimationsansprüche an die politischen Handlungsverpflichtungen allein auf den tatsächlichen politischen Diskurs, der sich in einer demokratischen Öffentlichkeit im Hinblick auf die Realisierungsvoraussetzungen von Grundrechten unter gegebenen Umständen ergibt[206].

Dem realen politischen Begründungsdiskurs kommt im Verhältnis zu den konkurrierenden Ansätzen eine übergeordnete Rolle zu, da in ihn alle anderen Argumente mit universellem Geltungsanspruch aus den spezielleren Begründungsansätzen eingebracht werden können und im Übrigen für tatsächliche politische Handlungsentscheidungen in der Demokratie auch nur auf diesem Wege aktiviert werden können. Auch alle besonderen Randbedingungen der Vertragstheorien können ja als Argumente in die aktuellen politischen Begründungsdebatten wieder eingeführt werden.

In diesem Zusammenhang folgt aus der Theorie der politisch-optionalen Risiken eine spezielle und differenzierte Begründung politischer Handlungspflichten für die Einlösung von unterschiedlichen Grundrechtsansprüchen. Für diese legitimationstheoretische Analyse der Folgen, die gesellschaftlich produzierte Risiken auslösen, ist ihre *politische* Qualität von ausschlaggebender Bedeutung. Sie kann daher – im Unterschied zu allen anderen Begründungsvarianten - die politischen Kompensationspflichten für eingetretene Risiken der Realgeltung von Grundrechten in zwingender und unmittelbarer Weise auf den *Bürgerstatus* der von ihnen Betroffenen beziehen.

Gesellschaftliche Sachverhalte und damit auch Risiken sind von politischer Natur, sofern sie zwei Kriterien erfüllen[207]:

[203] Nussbaum/ Sen 1993, Nussbaum 1999, Sen 1999a, 1999b
[204] Rawls 1979, 1993
[205] Dworkin 1990, 2000
[206] Fishkin 1991, Habermas 1992b
[207] Meyer 2002

Erstens: Alle sozialen Handlungen, die zur Vorbereitung oder Herstellung gesamtgesellschaftlich verbindlicher oder auf das Gemeinwohl gerichteter und die Gesellschaft als Ganze betreffender Entscheidungen führen, sind politischer Natur[208]. Das gilt infolgedessen auch für alle gesellschaftlichen Probleme, die der gesamtgesellschaftlich verbindlichen Entscheidung bedürfen, sei es in der Form expliziter Regelungen, sei es auf dem Wege der Versorgung mit öffentlichen Gütern, wobei in beiden Fällen für einzelne Individuen und Kollektive im Prinzip die Möglichkeit der Exit-Option nicht besteht. Politische Probleme der Gesellschaft sind in einer anderen Terminologie mithin solche gesellschaftlichen Herausforderungen, deren Lösung allein auf dem Wege einer Art *Zwangskonsum*, die dem Einzelnen keine eigenen Wahlmöglichkeiten offen lässt, gekennzeichnet werden können.

Zweitens: Da nach dem Legitimationsverständnis für politische Entscheidungen unter den Bedingungen der modernen Kultur politische Problemlösungen stets eines Entscheidungsverfahrens bedürfen, das die Normen der Menschen- und Bürgerrechte sowie demokratische Entscheidungsprozeduren beachtet, sind auch alle diejenigen gesellschaftlichen Probleme politischer Natur, bei denen die Menschen- und Bürgerrechte von Personen betroffen sind. Sie bedürfen eines politisch legitimierten Entscheidungsverfahrens.

Soziale Risiken und Freiheit

Risiken sind Formen der Ungewissheit des Eintretens von Ereignissen und deren Folgen. Es gibt folglich auch Risiken, die eine Bedingung von Freiheit sind, zum Beispiel jene, die die Folgen unserer individuellen Wahlhandlungen betreffen. Im Falle völliger Gewissheit über die Handlungsfolgen wäre Freiheit unmöglich. Dieses Argument kann aber gerade nicht die sehr viel weiter reichende libertäre These stützen, der zufolge Risiko überhaupt gleichbedeutend sei mit Freiheit und darum, im Umkehrschluss, soziale Sicherung eine Form des Freiheitsverlustes durch Abhängigkeit von den Bedingungen der Sicherheit. Unsicherheit kann nämlich ebenso ein Angriff auf die Grundlagen der Freiheit sein. Das ist dann der Fall, wenn ihr durch das Eintreten entsprechender Risiken die materiellen oder rechtlichen Voraussetzungen selbstbestimmten Handelns entzogen werden, und in gewissem Maße auch schon dann, wenn Personen unter einer solchen akuten Drohung leben müssen. Für die freiheitspolitischen Folgen von Risiken kommt es daher auf eine genaue Unterscheidung der *sozialen Formen von Unsicherheit* an.

Im Englischen lassen sich die unterschiedlichen Kategorien von Unsicherheiten, die das Leben in der modernen Gesellschaft prägen, anhand unterschiedlicher Begriffe präzise unterscheiden. Die Ungewissheit der Erkenntnisse heißt *uncertainty*, die Unsicherheit der physischen Existenz in wechselnden Situationen von Risiken für Gesundheit, Leib und Leben *unsafety* und die soziale Ungesichertheit durch die Risiken der Märkte und des Unvermögens von Personen, sich die eigenen Lebensbedingungen verlässlich zu sichern, *insecurity*. Die Unterscheidung dieser drei Unsicherheitsdimensionen ist für politische Verantwortung und für politisches Handeln von ausschlaggebender Bedeutung. Zur systematischen Verwischung politischer Verantwortlichkeit und zur Ideologiebildung trägt ein Sprachgebrauch bei, der die prinzipielle Ungewissheit menschlicher Erkenntnis, die im nach-metaphysischen Zeitalter die kulturelle Atmosphäre unvermeidlich prägt, als eigentliche Quelle aller Unsicherheiten des modernen Lebens betrachtet und alle Formen der Unsi-

[208] Meyer 2002: 15 ff

cherheit in gleicher Weise als Schicksal in der Moderne und als Freiheitsbedingung erscheinen lassen will.

Ungewissheit als Unsicherheit der Erkenntnis, *Unsicherheit als* Risiko für Leib und Leben durch Krankheit, Unfall oder Verbrechen und *Ungesichertheit* als Fehlen sozialer Garantien für die materiellen, kulturellen und sozialen Existenzgrundlagen von Personen sind jedoch unterschiedliche Formen von Risiken von kategorial verschiedener Qualität. Sie können zwar alle gleichzeitig moderne Lebenslagen kennzeichnen. Ihnen kommt gleichwohl in der individuellen Selbst- und in der sozialen Fremdeinschätzung ein höchst unterschiedlicher Status zu und ihre Ursachen sind grundlegend verschiedener Natur. Sie sind vor allem in vollkommen unterschiedlicher Weise für politisches Handeln zugänglich. Während sich unter den Handlungsbedingungen der rechtsstaatlichen Demokratie die prinzipielle Erkenntnis-Ungewissheit gänzlich dem politischen Zugriff entzieht, ist die persönliche Sicherheit immerhin in Grenzen zu beeinflussen, und in ihren Folgen je nach den Umständen des Falls in unterschiedlichem Ausmaß kompensierbar. In verlässlichen Sozialbeziehungen ist hingegen auch unter modernen Lebensbedingungen ein Maß an sozialer Sicherheit möglich, das in der Regel die modernen Ungewissheiten in den letzten Fragen des Lebenssinns handhabbar macht. Die Unsicherheiten für die körperliche Integrität werden erträglicher, wo sie im Wesentlichen auf die Wechselfälle der Gesundheit beschränkt und für alle durch das *soziale Recht* auf umfassende Heilbehandlung verringert werden. Gegen Risiken des Unglücks in den privaten Dingen wie Liebe und Freundschaft, die alle gleichermaßen betreffen und treffen können, gibt es außer der Lebensklugheit keine Versicherung. Auch wo die Unberechenbarkeit gefährlicher Verbrechen zur täglich zu gewärtigenden Gefahr wird, ist politische Abhilfe in begrenztem Maße möglich. Ob aber die einzelne Person im Falle von Fehlschlägen bei der eigenständigen Sicherung ihrer Lebensgrundlage auf sich und ihren möglicherweise nicht weniger bedürftigen Familienkreis oder die Unwägbarkeit privater Mildtätigkeit angewiesen ist oder auf verlässliche Sicherungen zurückgreifen kann, ist eine eindeutig entscheidbare politische Frage.

In der technisch-wissenschaftlichen Zivilisation der Gegenwart sind noch die von *Ulrich Beck* beschriebenen Risiken für Gesundheit und Leben hinzugekommen, die von den unkontrollierten Systemen technologischer Naturbeherrschung ausgehen. Der Einzelne ist ihnen meist zunächst völlig hilflos ausgesetzt, denn er kann weder von sich aus erkennen, wo für ihn das gesundheitliche Risiko beginnt, noch kann er es überhaupt feststellen, da er nicht über die entsprechenden wissenschaftlichen Apparaturen und Verfahren verfügt[209]. Er wird auf nie gekannte Weise schon in der alltäglichen Lebensführung auch für die Einschätzung ernster, gegebenenfalls lebensbedrohender Risiken von Expertise und ihrer Öffentlichkeit abhängig.

Freiheit verträgt Unsicherheit nur in begrenztem Ausmaß und in spezifischer Hinsicht. Die Risiken, die aus der metaphysischen Heimatlosigkeit der Moderne folgen[210], die Ungewissheit der Erkenntnis, sind Voraussetzungen der individuellen Freiheit. Die Risiken für Gesundheit und Leben, die persönliche Unsicherheit schaffen, können in Grenzen verringert und, außer im Todesfall, in ihren Folgen gemildert, aber nicht wirklich beherrscht werden. Der demokratische Rechtsstaat kann weder die Risiken der Ungewissheit versichern, noch die persönliche Sicherheit vollständig gewährleisten. Beide sind Voraussetzungen und Folgen privatautonomer Freiheit. Er kann aber diejenigen Risken sozialer Unsi-

[209] Beck 1986
[210] Berger/ Berger/ Kellner 1987

cherheit überwinden, die in vermeidbarer Weise die Freiheitschancen der Person begrenzen. Denn bei ihnen geht es um Ereignisse, die der einzelnen Person als Folge politisch gestaltbarer sozialer Strukturen die Mittel entziehen, auf die sie angewiesen ist, um ihre Grundrechte effektiv wahrnehmen zu können.

Dieses Argument gilt mit seinem eigenen Anspruch für alle gleichartigen Risiken. Es zielt daher zunächst auf solche Risiken, die durch die gesellschaftliche Struktur erzeugt werden, deren Wirkungen sich aber die einzelne von ihnen betroffene Person durch eigenes Handeln nicht entziehen kann, also auf einen spezifischen Typ *von politisch-optionalen Risiken*. Nur weil und insofern die einzelne Person nicht in eigener Handlungskompetenz, sondern im Wesentlichen nur in Kooperation mit anderen und vermittelt durch politisches Handeln auf solche Risiken und ihre Folgen einzuwirken vermag, hat sie einen Anspruch auf diejenige Form von Risikobewältigung, die im Ergebnis die Realwirkung ihrer Grundrechte gewährleistet.

Risikostruktur und Gesellschaftsvertrag

Julian Nida-Rümelin hat gezeigt, dass in moraltheoretischer Sicht niemand berechtigt ist, sich für Risiken zu entscheiden, die Dritte betreffen, wenn diese der Entscheidung nicht ausdrücklich zugestimmt haben[211]. Insbesondere dürfen bei der politischen Wahl von Risikostrategien nicht aggregierte Nutzenkalküle als Legitimation Verwendung finden, die die Verletzung der Rechte von Personen in Kauf nehmen, wenn diese einen absoluten Wert haben, der mit dem kollektiven Gesamtnutzen nicht verrechnet werden darf. Sobald sich daher zeigt, dass tatsächlich eintretende Risiken auf einer solchen Kalkulation beruhen, haben die von ihnen betroffenen Personen einen moralisch-politischen Anspruch auf die Wiederherstellung ihres vorherigen Rechtsstatus. Das ist die Idee eines *neuen Gesellschaftsvertrags* unter Bedingungen der modernen Risikogesellschaft. Sie erneuert die Bedingungen des liberal-demokratischen Gesellschaftsvertrags, im Hinblick auf die Erfahrungen systematischer gesellschaftlicher Risikoproduktion, durch die persönliche Grundrechte verletzt werden können. Ihre *Schlüsselbedeutung* für die Theorie der Sozialen Demokratie gewinnt sie aus den beiden Bedingungen, dass alle politisch-strukturellen Risiken in das Legitimationskalkül einbezogen werden, und dass die Dimension der Realwirkung der Grundrechte zur Beurteilungsnorm wird.

Politisch- optionale Risikoarten

Für die Theorie der Sozialen Demokratie geht es um die Identifikation, Erklärung und legitimationstheoretische Zuordnung politisch-optionaler Risiken, die durch politische Entscheidungen erzeugt werden und identifizierbare gesellschaftliche Kollektive im Falle ihres Eintretens der Mittel zur effektiven Wahrnehmung ihrer Grundrechte berauben. Politisch-optionale Risiken dieser Art müssen also von der Rechts- und Politikgemeinschaft der Staatsbürger verantwortet werden, die sich gegenseitig die Gewährleistung der grundlegenden Rechte zusichern. Das hat für das Verhältnis von Staatsbürgern und politischer Gemeinschaft aus zwei Gründen politische und rechtliche Folgen: *erstens* wegen der Verursa-

[211] Nida-Rümelin 1996

chung des Verlustes der Mittel der Realisierung der Rechte, und, *zweitens,* sofern allein durch die erneute Entscheidung der Gemeinschaft der Staatsbürger die Einlösung des individuellen Anspruchs auf die Verfügung über die Mittel zur Ausübung der Grundrechte gewährleistet werden kann. An dieser Scharnierstelle der Argumentation ist eine Vorbemerkung im Hinblick auf das Verhältnis von persönlichen Rechten und Pflichten erforderlich. Wegen der Minderung der positiven Freiheitsressourcen für jeden Bürger, die durch die Kosten der kollektiven Sicherung dieser Ressourcen für die von den politisch-strukturellen Risiken betroffenen Personen entstehen, kann eine primäre Verpflichtung der betroffenen Einzelpersonen zur individuellen oder kollektiven Selbsthilfe begründet werden. Sie schöpft aus denselben Quellen wie das Argument für die sozialen Grundrechte, macht deren Einlösung aber von der Einhaltung der Grenzen des absoluten Schutzes der Menschenwürde und gegebenenfalls von der Erfüllung wohlbegründeter Personen-Pflichten zur primären Selbstverantwortung abhängig. Ob und in welchem Maße ein politisches Gemeinwesen die primäre Verantwortungspflicht bei der Gewährleistung der Kompensationsleistungen für eingetretene Risiken in Ausschlag bringt, ist in den Grenzen der Menschenrechte eine pragmatische Entscheidungsfrage.

Aus der Perspektive der politisch-optionalen Risiken ergibt sich eines der zentralen Gegenargumente der Theorie der Sozialen Demokratie gegen die Legitimationsideen des Libertarismus. Die politische Theorie des Libertarismus beruht auf der *empirischen* Prämisse, dass die formal freiheitssichernden Institutionen der liberalen Demokratie für die Erfüllung der grundrechtlichen Gleichheitsnorm hinreichend sei, da für keine einzige Person ein rechtliche Hürde besteht, jeden möglichen sozialen Status zu erlangen, für den sie über die ausreichenden individuellen Fähigkeiten und Voraussetzungen verfügt. Das zentrale Gegenargument der Sozialen Demokratie besteht in der risikotheoretischen Widerlegung dieses Anspruchs. Wenn es Risiken für die reale Grundrechtsgeltung gibt, die in der Struktur der gesellschaftlich-ökonomischen Verfassung und der von ihr ausgelösten Prozesse selbst ihren Ursprung haben, die von den betroffenen Bürgern aber durch privatautonome Handlungsstrategien weder individuell noch kollektiv angemessen kompensiert werden können, dann besteht unter demokratischen Bedingungen eine kollektive politische Verantwortung für sie und ihre angemessene Kompensation. Es sind in allen Fällen dieser Art nicht individuelle Handlungsdefizite sondern sozial-strukturelle Handlungsbarrieren, die den sozialen Status der betroffenen Personen verursachen.

Das Argument gegen den *Libertarismus* und für die demokratisch-rechtsstaatliche Pflicht zu Sozialer Demokratie lautet: Der demokratische Rechtsstaat ist kraft der Geltungslogik seiner eigenen legitimierenden Normen verpflichtet, eine angemessene strukturelle Sicherung gegen alle sozial-strukturellen Risiken zu schaffen, sofern sie:

erstens: politischer Natur sind;

zweitens: erhebliche Einschränkungen von Grundrechten nach sich ziehen;

drittens: nicht durch zumutbare individuelle oder kollektive Selbsthilfe zuverlässig abzustellen sind; und

viertens: durch verfügbare Mittel politischer Steuerung der Gesellschaft wirksam eingeschränkt oder unter Kontrolle gebracht werden können.

Dieses sind die risikobezogenen Bedingungen eines modernen Gesellschaftsvertrags. Die Theorie der Sozialen Demokratie muss die *gesamten empirischen Realisierungsbedingungen und -risiken* für die reale Grundrechtsgeltung in Betracht ziehen. Sie muss infolgedessen neue strukturbedingte Generationen derartiger Risiken in ihre Analyse einbeziehen

und für sie offen bleiben. Das gilt für alle sozialen Risiken, die die folgenden Bedingungen erfüllen:

Verletzung von Grundrechten: Grundrechte können nicht nur durch staatliches Handeln und das Handeln Dritter verletzt werden, sondern auch durch die Auswirkungen gesellschaftlicher Institutionen und Strukturen, sofern diese von politischen Entscheidungen abhängen[212].

Kollektive Wirkungen: Obgleich Menschen- und Bürgerrechte in letzter Instanz immer nur personenbezogene Rechte sein können, und ihre Verletzung daher einzelne Personen betrifft, beziehen sich Grundrechtsverletzungen, die von gesellschaftlichen Strukturen ausgehen, doch typischerweise stets auf Kollektive, also auf Personen in gleicher sozialer Lage. Daher können sie durch allgemeine Handlungsstrategien beeinflusst werden, die sich auf kollektive Lebenslagen beziehen.

Nicht allein durch Selbsthilfe beherrschbar: Nach dem Subsidiaritätsprinzip der primären Selbstverantwortung ist die einzelne Person stets in erster Instanz zur Selbstfürsorge verpflichtet[213]. Individuelle oder kollektive Selbsthilfe im Falle der Beeinträchtigung eigener oder fremder Grundrechte ist daher zunächst Bürgerpflicht. Das Recht zur politischen Abhilfe für eine soziale Grundrechtsverletzung tritt in Kraft, wenn sie durch zumutbare Selbsthilfe nicht möglich ist.

Politische Beherrschbarkeit: Von einer Grundrechtsverletzung sprechen wir nur dann, wenn sie sich als Folge einer intentionalen Tathandlung des Tuns oder Unterlassens interpretieren lässt. Das Verhungern des Verirrten in der Wüste ist im Gegensatz zum Verhungernlassen eines Gefangenen keine Grundrechtsverletzung. Soweit Grundrechtsverletzungen als Auswirkungen sozialer Strukturen oder Institutionen auftreten, müssen sie daher entweder durch die Veränderung dieser Strukturen oder durch kompensierende Gegenstrukturen ausgeglichen werden können. Strukturelle gesellschaftliche Risiken für die Realwirkung von Grundrechten verlangen daher nach einer angemessenen und wirksamen politischen Abhilfe. Soziale Demokratie umfasst die Gesamtheit der politischen Handlungsstrategien, die solche Abhilfe gewährleisten. Den politisch verpflichteten Handlungsinstanzen bleibt es dabei freilich überlassen, welche Strategien sie zur Lösung der Probleme wählen wollen, solange sie das Ergebnis gewährleisten.

Dimensionen von Grundrechtsverletzungen

Die historischen „*Generationen*“ politisch-optionaler Risiken überlagern sich in der Weise, dass die jeweils neueren additiv hinzutreten, ohne dass die älteren sich auflösen, obgleich in realisierten Sozialen Demokratien mehr oder weniger wirksame politische Strategien ihrer Eindämmung oder Beherrschung eingerichtet sind. Aus der Perspektive der Normen der Sozialen Demokratie stellen sich für jede Art von Risiken Fragen in drei unterschiedlichen Handlungsdimensionen, die erst in ihrem Zusammenwirken die Ressourcen der positiven Freiheit gewährleisten:

Erstens die Dimension der *privaten Autonomie*: In welcher Weise und in welchem Maße sind durch sie *Menschenrechte* verletzt?

[212] Giddens 1999a
[213] Dworkin 2000

Zweitens die Dimension der *sozialen Autonomie*: In welcher Weise und in welchem Maße ist durch sie die persönliche Autonomie in gesellschaftlichen Handlungskontexten verletzt?

Drittens die Dimension der *politischen Autonomie*: In welcher Weise und in welchem Maße ist durch sie die Gleichheit der politischen Handlungschancen der Staatsbürger verletzt?

Diese Unterscheidung beruht auf der demokratietheoretischen Annahme, dass moderne rechtsstaatliche Demokratien mindestens die folgenden Bedingungen erfüllen: 1. die universellen Menschenrechte achten und schützen, 2. gleiche politische Bürgerrechte gewährleisten und 3. den Schutz der Menschenwürde und der Menschrechte auch auf die außerstaatlichen sozialen Kooperationsbeziehungen erstrecken. Demokratien, die lediglich formal den Anspruch der gleichen politischen Bürgerrechte etwa durch allgemeine Wahlen, nicht aber die beiden anderen Gruppen von Grundrechten gewährleisten, gelten in der modernen Demokratietheorie als defekte Demokratien[214].

Die *UN-Grundrechtspakte von 1966* verpflichten jeden Staat zur gleichrangigen Gewährleistung aller fünf Kategorien moderner Grundrechte mit völkerrechtlicher Rechtsverbindlichkeit. Sie verlangen folglich eine Form Sozialer Demokratie in der die gleiche *Privatautonomie*, die *politische Autonomie* und die *soziale Autonomie* aller Personen gesichert sind. Dabei ist es *letztinstanzlich* der Staat, der allein die Gewährleistung dieser Rechte garantieren kann. Die Rechte der sozialen Autonomie sind nicht so weit gefasst und so klar definiert wie die politischen Autonomierechte. Eindeutig ist jedoch, dass der Würdeschutz und die grundlegenden Freiheitsrechte auch für die soziale Handlungssphäre gelten[215]. In ihrer stärksten Form, die im Folgenden Maßstab der Argumentation ist, gilt die Theorie der Sozialen Demokratie daher nur für die jeweiligen *Staatsbürger*, während sie für alle Bürger an allen Aufenthaltsorten nur in der schwächeren Form Geltung beanspruchen kann, die sich aus der Zugrundelegung der *allgemeinen Menschenrechte* ergibt.

In der Sozialen Demokratie legitimieren sich die politischen Handlungspflichten des Staates aus der Beziehung zwischen den Grundrechten und den Arten der sozialen Risiken ihrer Verletzung. *Grundrechtsverletzungen* 1. in der Dimension der *privaten Autonomie*, 2. in der Dimension der *sozialen Autonomie* und 3. in der Dimension der *politischen Autonomie* können sich aus unterschiedlichen Kategorien s*ozio-struktureller Risiken* ergeben. Sie lassen sich anhand der bisherigen Erfahrung vorläufig klassifizieren.

Generationen politisch-optionaler Risiken

In der Geschichte der rechtsstaatlichen Demokratien in Europa und Nordamerika sind in den politischen Arenen und den auf sie bezogenen wissenschaftlichen Debatten in der Hauptsache die folgenden Typen sozio-struktureller Risiken für die Grundrechte im Hinblick auf politische Handlungspflichten *thematisiert* worden (grobe Datierung des Beginns der politisch relevanten Thematisierung)[216]:

[214] Vergl. Merkel/ Croissant 2000, Croissant 2002

[215] Vergl. Die Argumentation des BVG im Mitbestimmungsurteil von 1976

[216] Es versteht sich von selbst, dass es sich bei dieser Liste nur um den Vorschlag zu einer Heuristik handeln kann. Denn zum einen könnten einige der hier genannten Risiken unter allgemeineren Überschriften zusammengefasst werden und zum anderen könnten Gründe dafür ausgeführt werden, dass einige von ihnen ohnehin schon in anderen enthalten sind.

1. Risiken aus den Strukturen des *marktwirtschaftlichen Kapitalismus* (ca.1830er).
2. Risiken aus den kulturellen Mustern des *Geschlechterverhältnisses* (ca. 1860er)[217].
3. Risiken aus der *kulturellen Heterogenität* moderner Gesellschaften (ca. 1960er)[218].
4. Risiken aus den Prozessen des *Industrialismus* (ca. 1970er)[219].
5. Risiken aus der *beschleunigten* Modernisierung (ca. 1990er)[220].
6. Risiken aus der gesellschaftlichen und ökonomischen *Globalisierung* (ca. 1990er)[221].
7. *Reflexive* Risiken aus den Strukturen der Risikobewältigung selbst (ca. 1990er)[222].

Diese Liste der sozial-strukturellen, politisch zu verantwortenden Risiken für die Realwirkung der Grundrechte kann aus empirischen Gründen nur als eine im doppelten Sinne offene verstanden werden: zum *einen* im Hinblick auf das soziale Verständnis der Einzelrisiken und der Wirkungen, die sich aus ihnen, sei es in der politischen Wahrnehmung durch verbesserte Erkenntnisfähigkeit, sei es durch die voranschreitende Realentwicklung selbst, ergeben können; zum *zweiten* im Hinblick auf die Offenheit der gesellschaftlichen Entwicklung selbst für die Entstehung neuer politischer Risiken vergleichbarer Art. Diese Liste kann folglich für die Theorie der Sozialen Demokratie nur die Rolle einer heuristischen Typologie übernehmen. In dieser Funktion kann sie als Leitfaden dienen, um neue Risiken vergleichbarer Art, die die im vorliegenden Theoriezusammenhang begründeten Merkmale erfüllen, zu identifizieren und in den Rahmen der Theorie zu integrieren.

Aus der politischen Geschichte der Diskussion der einzelnen Risikotypen in Verbindung mit ihrer sozial- und rechtswissenschaftlichen Erklärung ergibt sich die Skizze einer Heuristik der politisch-optionalen Risikotypen und ihrer Folgen für die Realwirkung der sozialen Grundrechte[223].

Erstens: Risiken aus dem marktwirtschaftlichen Kapitalismus

Das spannungsreiche Wechselverhältnis zwischen einer auf uneingeschränktem Privateigentum an Wirtschaftsgütern beruhenden selbstregelnden Marktwirtschaft und dem universellen Geltungsanspruch gleicher Menschen- und Bürgerrechte hat eine bis heute andauernde Debatte darüber ausgelöst, ob die kapitalistische Wirtschaftsverfassung eine Gefährdung oder vielmehr die Voraussetzung demokratischer Gleichheit und Freiheit sei.

Robert Dahl sieht zwischen der markt-kapitalistischen Ökonomie und der Gleichheit der politischen Bürgerrechte ein prinzipielles Spannungsverhältnis, da Bürgergleichheit immer in Frage gestellt ist, wo sozio-ökonomische Ressourcen- und Status-Ungleichheiten vorherrschen. Politische Handlungsfähigkeit ist von der Verfügung über soziale und ökonomische Ressourcen nicht unabhängig[224]. Das ist die eine Dimension des Widerspruchs zwi-

[217] de Lauretis 1987, Butler 1990, Benhabib u.a. 1993, Holland-Cruz 1999
[218] Vergl. Kap. 52
[219] Strasser/ Traube 1984
[220] Beck 1986, Berger/ Berger/ Kellner 1987
[221] Altvater/ Mahnkopf 2002a, 2002b
[222] Strasser 1999, 2003
[223] Wegen seiner beispielgebenden Bedeutung wird im Folgenden der marktkapitalistische Risikotyp ausführlicher diskutiert, während die folgenden in Struktur und Wirkungen nur knapp skizziert werden.
[224] Dahl 2002: 173 ff

schen der Formalgeltung und der Realwirkung von Grundrechten in der kapitalistisch verfassten Demokratie. Sie bezieht sich auf die Bedingungen gleicher politischer Autonomie.

Eine zweite Dimension reicht tiefer und bezieht sich auf die Verletzung von elementaren Menschenrechten und den Imperativen der Wahrung der menschlichen Würde selbst. In jüngerer Zeit sind einige der damit zusammen hängenden Fragen ausführlich in einer aufschlussreichen Kontroverse zwischen *Gerald A. Cohen* und *John Gray* erörtert worden[225]. In motivischer Anlehnung an die ursprüngliche marxistische Kritik der politischen Ökonomie des Kapitalismus, aber in argumentativer Unabhängigkeit von ihr, analysiert *Cohen* systematische Menschenrechtsverletzungen, die schon aus der Struktur der kapitalistischen Marktökonomie folgen, in drei Schritten: *Erstens* seien die eigentumslosen Arbeiter unter Bedingungen des privatkapitalistischen Systems unfrei, da das vorherrschende Eigentumsprinzip sie im Arbeitsleben an der Wahrnehmung ihrer Freiheitschancen hindere. *Zweitens* könnten auch unter den Bedingungen einer freiheitlichen liberalen Gesellschafts- und Staatsordnung allenfalls einzelne Arbeiter als Individuen, aber nicht die gesamte Klasse der Arbeiter, den Status der Unfreiheit überwinden, und, *drittens,* seien sie auch, im Gegensatz zu dem grundsätzlichen Legitimationsargument der Gleichheit und Freiheitlichkeit der vertragsbasierten kapitalistischen Wirtschaftsverfassung, nicht in der Lage, ihre Arbeitverträge als Freie abzuschließen, weil sie unter dem Zwang des Lebenserhalts handeln müssen. Infolgedessen erfordere das konsequente Festhalten an der Perspektive einer Realgeltung der universalistischen Grundrechte die Überwindung des Privateigentums an Produktionsmitteln und der kapitalistischen Wirtschaftsverfassung. *John Gray* hat gegen diese Argumentation den Einwand erhoben, sie beruhe auf einem unhaltbaren Freiheitsbegriff und widerspräche darüber hinaus der Marxschen Kapitalismuskritik. Cohen setze in seiner Kritik einen Begriff von Freiheit als „Nicht-Einmischung" voraus, der jeden Ausschluss Dritter vom Gebrauch einer Sache, den deren Eigentümer vornimmt, bereits als ein Art von illegitimer Freiheitsbeschränkung definiert[226]. Unter diesen Bedingungen wäre aber jede sozio-strukturelle Alternative, die Staatsverantwortung an die Stelle des Privateigentums setzt, erst recht freiheitswidrig, da sie das Prinzip der „Einmischung" in die individuelle Freiheitssphäre verallgemeinert. Folglich widerlege sich Cohens Kapitalismuskritik durch ihre eigenen Prämissen.

Diese jüngere Kontroverse und ihr Ausgang exemplifizieren das Ergebnis einer langen und hoch kontrovers geführten, teils wissenschaftlichen, teils ideologischen Debatte zu diesem Thema. Das Denken in fundamentalistischen Systemalternativen trägt zur Lösung des Diskrepanzproblems von Grundrechtsgeltung und -wirkung im Hinblick auf die zugrunde liegenden sozio-strukturellen Risikostrukturen außer Warnschildern für Irrwege wenig bei. Die Theorie der Sozialen Demokratie folgt in ihrer logischen Struktur daher einem argumentativen Dreischritt. Sie analysiert in einem ersten Schritt den normativen Gehalt und die Reichweite der legitimierenden Grundnormen demokratischer Herrschaft. Sie untersucht in einem zweiten Schritt die Art und die Wirkungsweise der aus den gesellschaftlichen und ökonomischen Strukturen der Gegenwart folgenden kollektiven Risiken für die Realgeltung der Grundrechte. Sie erörtert in einem dritten Schritt die politischen Handlungsstrategien, die geeignet und notwendig sind, die gegeben Risiken in einem ausreichende Maße zu neutralisieren, damit allen Bürgern die Realgeltung ihrer Grundrechte

[225] Cohen 1987, Gray 1993
[226] Cohen 1986, Gray 1993

gewährleistet werden kann. Aus der Realgeschichte des Marktkapitalismus und ihrer wissenschaftlichen Erklärung lassen sich zumindest die folgenden Risiken belegen[227]:

- Unter *Not*bedingungen oder den Bedingungen *ungleicher Handlungsmacht* eingegangene Verträge stellen Risiken für das Eigentumsrecht der davon Betroffenen an ihrer eigenen Arbeit dar.
- Das *Armutsrisiko* durch marktbedingte Niedrigstlöhne gefährdet die Grundlagen menschenwürdiger Existenz überhaupt, im Extremfalle Gesundheit und Leben der von ihm Betroffenen.
- Die Lage der Eigentumslosen, zum Erwerb eines existenzsichernden Einkommens von der Chance des Gebrauchs des Produktionsmittelseigentums Dritter abhängig zu sein, stellt ein Risiko für ihren menschenrechtlich geschützten Anspruch auf Würde, Schutz und menschliche Anerkennung innerhalb der Wirtschaftsunternehmung dar, in der sie Beschäftigung finden.
- Die Konjunkturzyklen des Marktes bergen das Risiko der Arbeitslosigkeit, durch das der Erwerb eines lebenssichernden Einkommens gefährdet und die Bedingung der gesellschaftlichen Selbst- und Fremdachtung der davon Betroffenen verletzt wird.
- Solange der Markt allein über den Erwerb von Einkommen entscheidet, entstehen weitere armutsbedingte Risiken in den Bereichen der Bildung und des Gesundheitsschutzes.
- Armut und mangelnde Bildung erzeugen Risiken für die politischen Grundrechte, die den von ihnen Betroffenen die Chance der gleichberechtigten Einwirkung auf die politischen Entscheidungsprozesse ihrer Gesellschaft entziehen.
- Marktbedingte Ungleichheiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung erzeugen oberhalb einer variablen Schwelle das Risiko der prinzipiellen Ungleichgewichtigkeit der Einwirkungschancen der Staatsbürger auf die Bedingungen der öffentlichen Kommunikation der politischen Willensbildung.

Diese Risiken verletzen im Falle ihres Eintretens die Grundrechte in unterschiedlichem Ausmaß in allen drei Dimensionen: der privaten, der sozialen und der politischen Autonomie.

Zweitens: Risiken aus der Kultur des Geschlechterverhältnisses

Unabhängig davon, was als die letzten Ursachen der Kultur des Geschlechterverhältnisses betrachtet werden mag, darf als unstreitig gelten, dass die traditionelle „Kultur" der Frauendiskriminierung massive Verletzungen der Grundrechte von Frauen mindestens in den folgenden Dimensionen nach sich zieht[228]:

[227] Der erste Schritt erfolgte in den Kap. 6 und 7. Auf die in den folgenden Abschnitten skizzierten Grundrisiken der jeweiligen sozio-strukturellen Strukturen (Schritt zwei) folgt in den thematischen Strategiekapiteln (IV bis VI) der dritte Schritt, der die politischen Handlungsprogramme zur Bearbeitung der dargestellten Risiken entwickelt und begründet. Dabei wird aus Gründen der Kohärenz und Übersichtlichkeit keine systematische Zuordnung der polit-ökonomischen und kulturellen Handlungsstrategien zu den einzelnen Risikoursachen vorgenommen

[228] Geissler/ Maier/ Pfau-Effinger 1998, Holland-Cruz 1999

- Im privaten Bereich erzeugte Risiken der sexuellen Ausnutzung, der Diskriminierung und wirtschaftlichen Ausbeutung durch eine Vielfalt ungleicher Verpflichtungen in den Bereichen der Hausarbeit, der Kindererziehung oder Erwerbsarbeit.
- Im gesellschaftlichen Bereich erzeugt sie Risiken der Verletzung der Würde durch diskriminierende sexistische Kommunikation und Werbung sowie der Ungleichbehandlung in vielfältigen Lebenssituationen.
- Im Berufsleben bestehen die Risiken der Ungleichbehandlung in den Bereichen des Einkommens und der Berufskarriere, ggf. auch das erhöhte Risiko der Arbeitslosigkeit.
- Im politischen Bereich bestehen Risiken der verminderten Teilhabechancen innerhalb der politischen Organisationen, in der öffentlichen Kommunikation und bei der Formulierung von Politiken für die einzelnen politischen Handlungsfelder(als Meta-Risiko).

Die Risiken aus einer diskriminierenden „Kultur" des Geschlechterverhältnisses haben Verletzungen von Grundrechten ebenfalls in allen drei Dimensionen der Autonomie zur Folge. Sozio-strukturell sind diese Risiken in dem Sinne, dass zumindest ihre Reproduktion in modernen, rechtsstaatlichen Demokratien in ausschlaggebendem Ausmaß erleichtert ist, solange auf eine entgegenwirkende Gesetzgebung und weitere politische Handlungsprogramme zur Förderung der Geschlechtergleichstellung verzichtet wird.

Der geschlechterbezogene Entwicklungsindex und das Maß für Frauenmacht in Politik und Wirtschaft nach den Kriterien der UNDP zeigen, dass auch am Beginn des einundzwanzigsten Jahrhunderts in 33 von 147 Ländern Frauen nicht halb so viel Chancen für Gesundheit, Bildung, Einkommen und Zugang zu Führungspositionen haben wie Männer. Unter dem Einfluss von Globalisierung und fundamentalistischen Strömungen in Religion und Kultur scheinen sich die realen Gleichstellungsprozesse sogar wieder zu verlangsamen[229].

Drittens: Risiken aus kultureller Differenz

In kulturell pluralistischen Gesellschaften entsteht in erster Linie für die Angehörigen ethnisch-kultureller oder religiöser Minderheiten das Risiko der Diskriminierung, des Ausschlusses aus politischer Teilhabe, vor allem dann, wenn es sich um Migranten handelt, die in Ländern leben, deren Staatsbürgerstatus sie nicht besitzen. Sie haben dann häufig noch die Staatsbürgerschaft ihres Herkunftslandes und können diese nicht im Hinblick auf ihre gegenwärtige Lebenssituation nutzen. An den politischen Entscheidungen über die Lebensverhältnisse, in denen sie sich gegenwärtig befinden, können sie aber als Nicht-Staatsbürger praktisch in keiner Weise mitwirken. Aber selbst diejenigen Angehörigen kultureller, religiöser oder ethnischer Minderheiten, die in den Gesellschaften, in denen sie leben die vollen Staatsbürgerrechte besitzen, sind vielfältigen Risiken in ihrer Lebenswelt, ihren Bildungschancen und ihren Chancen im Erwerbsleben ausgesetzt. Ohne eine umfassende und

[229] Die Entwicklungsorganisation der Vereinten Nationen gibt seit 1990 einen Bereicht über menschliche Entwicklung (UNDP 1995) heraus, wobei der sogenannte „Index für menschliche Entwicklung" (HDI human development index) 1995 durch einen geschlechtsspezifischen Index (GDI gender-related development Index) ergänzt wurde. Der geschlechtsspezifische Index „misst die Leistung bei den gleichen grundlegenden Fähigkeiten wie der HDI, berücksichtigt dabei jedoch die Ungleichheit der Ergebnisse bei Männern und Frauen (UNDP 1995:79).

konsequente Integrationspolitik können daher ihre Grundrechte in allen drei Dimensionen ihres Autonomieanspruchs verletzt werden[230].

Viertens: Risiken des Industrialismus

Die strukturellen Risiken, die aus der industrialistischen Struktur des linearen Fortschrittsmodells erwachsen, sind erst seit den neunzehnhundertsiebziger Jahren ins Bewusstsein der politischen Öffentlichkeit und der akademischen Theoriebildung gerückt[231]. Sie sind seit längerem Thema konkret handlungsorientierter Policy-Strategien politischer Akteure der nationalen und internationalen Arenen. Es sind vor allem vier strukturelle Risiken, die in unterschiedlicher Weise und Intensität Grundrechtsverletzungen bedingen:

- Die Schädigung von Gesundheit und Wohlbefinden durch teils von den Bürgerinnen und Bürgern selbst nicht feststellbare Belastungen der Umwelt insbesondere von Nahrungsmitteln, Atemluft und Strahlungsbelastungen. Nicht selten bedrohen diese Risiken das Leben selbst oder es bleibt unklar, wie weit ihr kausaler Beitrag zu lebensbedrohenden Erkrankungen reicht. Risiken dieser Art gehen vor allem von großchemischen und nuklearen Betriebssystemen aus, aber etwa auch vom sogenannten Elektrosmog, dessen Wirkungen von den betroffenen Menschen kaum identifiziert werden können.
- Risikobehaftete sozio-technische Systeme können, wie die Kernenergie beispielhaft gezeigt hat, für ihren Betrieb im betroffenen Unternehmen und in ihrer näheren und weiteren Umwelt ein Ausmaß an Sicherungsbedingungen notwendig machen, die für die Freiheit und Würde der betroffenen Bürger ihrerseits zu einem neuartigen Risiko werden. Darüber hinaus entfalten sie die im ersten Punkt genannten Wirkungen.
- Existenzrisiken für ganze Gesellschaften und potenziell auch für die menschliche Gattung entstehen aus linearen Strategien des Verbrauches natürlicher Ressourcen und der Beanspruchung der natürlichen Umwelt durch Schadstoffemmissionen und nichtresorbierbare Abfallbeseitigung. Solche Risiken können schon in der Lebenszeit der gegenwärtigen Generation, erst recht aber in der künftiger Generationen eintreten, sie sind Risiken für das elementarste aller Grundrechte, nämlich das Lebensrecht selbst.
- Nicht erst die Gefährdung des Lebensrechtes, sondern schon die vermeidbare Erzeugung von Asymmetrien in der Gewährleistung von Freiheitschancen zwischen der gegenwärtigen und künftigen Generationen ist ein massives Risiko für deren Grundrechte. Diese werden durch einen nicht-nachhaltigen Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen unter Umständen in irreversibler Weise verkürzt.
- Die Entscheidung über riskante technologische Groß-Systeme, die nach ihrer Einführung in wesentlichen Risikobereichen für viele Generationen nicht mehr reversibel sind, ist eine Gefahr für die politischen Autonomierechte und gegebenenfalls auch für die Menschenrechte zumindest eines Teils der gegenwärtig lebenden Generation.

[230] Vergl. dazu Kap. 52 und 53
[231] Strasser/ Traube 1984

Auch die sozio-strukturellen Risiken dieser Dimension haben das Potenzial einer Verletzung der Autonomie in allen drei Dimensionen. Sie bedrohen darüber hinaus Gesundheit und Leben.

Risiken der beschleunigten Modernisierung

Modernisierung vollzieht sich in den Gegenwartsgesellschaften vor allem in der Form eines Prozesses der zunehmenden inneren Differenzierung, der sich in Wechselwirkung mit den Prozessen der Globalisierung verschärft, weil er nunmehr von einer im Prinzip unbegrenzten weltweiten Arbeitsteilung und Spezialisierung vorangetrieben wird. Im Hinblick auf die politische Handlungsfähigkeit moderner Gesellschaften ist damit in beträchtlich erweitertem Maßstab das Risiko verbunden, dass Entscheidungen, die ihrer Natur nach politisch sind, in gesellschaftlichen Teilsystemen getroffen werden, die sich der gesamtgesellschaftlichen politischen Wahrnehmbarkeit und erst recht Einflussnahme weit gehend oder ganz entziehen. *Ulrich Beck* hat diese Risiken in seiner Theorie der Sub-Politik beschrieben und erklärt[232]. Paradigmatisch in dieser Hinsicht ist der Fall von Unternehmen oder ganzen Wirtschaftszweigen, die wie die Atomindustrie im Glauben an den privat-wirtschaftlichen Charakter der betreffenden Entscheidung Forschungen und Planungen bis zur Grenze der Unumkehrbarkeit vorantreiben, die eindeutig politischer Natur sind, weil sie individuell nicht mehr beeinflussbare Rahmenbedingungen für das privatautonome Handeln und insbesondere auch individuell nicht vermeidbare Risiken für Wohlbefinden, Gesundheit und Leben erzeugen können. Modernisierungsprozesse dieses Typs erzeugen das Meta-Risiko der Entpolitisierung ihrer Natur nach politischer Entscheidungen in Kernbereichen der Gesellschaft.

Unter dem Einfluss einer gesellschaftlichen Expansion der Märkte treten Prozesse der Dynamisierung und der Beschleunigung ein, die lebensweltlich intakte Raumzeitstrukturen auflösen und auf diese Weise die Bedingungen für die Ausbildung sozialer Lebenszusammenhänge gefährden, in denen verständigungsorientierte Lebenswelten ausgebildet werden können. Individuelle Verantwortungsbereitschaft, sozialer Zusammenhalt und das Maß sozialer Verantwortlichkeit, die zur Aufrechterhaltung *zivilisierter Lebensbedingungen* erforderlich sind, werden durch Prozesse dieser Art beträchtlichen Risiken ausgesetzt. Es kann in diesen Zusammenhängen zwar die Frage entstehen, ob die Verletzung zivilisierter Lebensbedingungen und sozialer Anerkennungsverhältnisse als Grundrechtsverletzungen begründet werden können. In jedem Fall stellen sie Risiken für den Erhalt der Voraussetzungen einer grundrechtsgeschützten Lebensführung überhaupt dar und sind in diesem Sinne Bedrohungen für die zivilisatorischen Voraussetzungen autonomer Lebensführung.

Fünftens: Risiken der Wissensökonomie

Die moderne Wissensökonomie erzeugt, verschärft durch die ökonomische Globalisierung, in ungekanntem Ausmaß das Risiko der immer erneuten Entwertung erworbenen beruflichen Wissens und beruflicher Erfahrung, die dann erhöhte und wiederholte Risiken der Arbeitslosigkeit zur Folge haben Die moderne Wissensökonomie erzeugt in neuer Qualität

[232] Beck 1993

Risiken der Ungleichheit, der ökonomischen und sozialen Abstufung und der Behinderung selbstverantworteter Lebensplanung.

Sechstens: Risiken der Globalisierung

Obgleich der Prozess der Globalisierung mehrdimensional, widerspruchsvoll und in hohem Maße auch vielgestaltig ist, bündeln sich doch alle Risiken, die der moderne Prozess der Globalisierung mit sich bringt, in dem einen neuartigen Meta- Risiko, dass mit ihm erstmals die politischen Einwirkungschancen zur Abwehr der Risiken aus allen anderen Risiko-Dimensionen selbst auf dem Spiel stehen. Da in vielen Bereichen, vor allem der Wirtschafts- und Umweltentwicklung, aber auch der Sicherung des Friedens und der äußeren Sicherheit, wirksame Entscheidungen nicht mehr auf der Ebene national oder regional organisierter politischer Gemeinwesen gefällt und realisiert werden können, sondern nur noch auf transnationaler Ebene, besteht das Meta-Risiko politischer Handlungsblockaden, solange die transnationale Ebene noch nicht auf entscheidungsfähige Weise politisch verfasst ist.

Siebentens: Reflexive Risiken

Es ist eine jüngere Erfahrung aus der Praxis Sozialer Demokratie, dass auch die politischen Sicherungsstrukturen selbst, die zur Kompensation der sozialen Risiken geschaffen werden, ihrerseits neue Risiken erzeugen können. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese Art von Risiken mit neuen Strukturen der Risikosicherung auch immer wieder aufs Neue unbeabsichtigt miterzeugt werden können und darum nicht ex-ante abschließend klassifizierbar sind.

Die bisherigen Erfahrungen haben die folgenden Arten reflexiver Risiken aus den Strukturen der Risikosicherung selbst hervorgebracht:

- Risiken der Abhängigkeit von gesicherten hohen Lohnersatzleistungen, die die Motive zur eigenverantwortlichen autonomen Lebensführung untergraben.
- Risiken der Risikoerhöhung für die Gewährleistung der Grundrechte der einen sozialen Gruppe durch die Art der praktizierten Risikosicherung für eine andere soziale Gruppe. Das gilt etwa für hohe Barrieren des Kündigungsschutzes für Arbeitsplatzbesitzer, die die Chancen von Arbeitslosen zur Gewährleistung ihres Rechts auf Arbeit vermindern können.
- Kränkungserfahrungen und Autonomiebeschränkung durch unpersönlich bürokratische Form der Erbringung sozialer Leistung, ohne verantwortliche Mitbeteiligung der Leistungsempfänger.
- Risiko der Ressourcenverschwendung durch vermeidbare Formen der Bürokratisierung von Sozialleistungen.

Es liegt in der Natur der reflexiven Risiken dieser Art, dass sie durch primäre Strategien der sozialen Risikobewältigung erst hervorgebracht werden. Unangemessen zu ihrer Beherrschung sind Strategien, häufig als Element libertärer Politik, die zum Zwecke ihrer Bewältigung nichts anderes vorschlagen als die Aufhebung der politischen Strategien zur Über-

windung primärer Risiken. Gefragt sind für die Bearbeitung dieses Typs reflexiver Risiken vielmehr kreative Programme, die die Folgen der primären Risiken weiterhin ausgleichen und die reflexiven Risiken zugleich beherrschen können[233].

Risiken und Rechtebegründung

Nach dem vertragstheoretischen Argument von *Julian Nida-Rümelin* dürfen bei der Wahl von Risikostrategien nicht aggregierte Nutzenkalküle Verwendung finden, die die Verletzung der Rechte von Personen in Kauf nehmen, wenn diese einen absoluten Wert haben, der mit dem kollektiven Gesamtnutzen nicht verrechnet werden darf[234]. Bei der kollektiven Wahl oder Duldung derjenigen institutionellen Arrangements, die hier als politisch-optionale Risikostrukturen charakterisiert worden sind, handelt es sich einerseits um solche, die im Lichte der Erfahrung als jeder verfügbaren Alternative vorzugswürdig erscheinen (wie *marktwirtschaftlicher Kapitalismus, kulturelle Heterogenität, Industrialismus, ökonomische Globalisierung*). Andererseits geht es um die Auswirkungen traditioneller Muster kultureller Orientierung (*Geschlechterverhältnis*), für deren Überwindung dem liberalen Rechtstaat eine Mitverantwortung zufällt. Eine dritte Kategorie bezieht sich auf Risiken zweiter Ordnung, die sich entweder aus den gewählten Institutionen oder den primären Versuchen der Kompensation der aus ihnen hervorgehenden Probleme beziehen (*beschleunigte Modernisierung, reflexive Risiken*).

Die Risiken, die aus diesen politisch-optionalen Arrangements für die jeweils geschädigten Personengruppen folgen, können Kernbereiche ihrer sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundrechte betreffen. Die politische Gemeinschaft, die für die jeweilige Risikowahl die Verantwortung trägt, ist folglich zu angemessenen Vermeidungs- oder Kompensationsleistungen verpflichtet.

Dieses risiko-politische Argument hat im Rahmen der Theorie der Sozialen Demokratie drei legitimationstheoretische Konsequenzen:

Erstens: Es weist die libertäre Grundannahme zurück, der zufolge die Gründe für das Eintreten der beschriebenen sozialen Risiken ausschließlich den betroffenen Personen selbst zuzuschreiben sind.

Zweitens: Es bietet eine vertragstheoretische Begründung für die Handlungspflicht des Staates zur Sicherung der positiven Freiheitsrechte aller Bürger unabhängig von der völkerrechtlichen Geltung der materiellen Grundrechte und leistet damit zugleich einen Beitrag zu deren universalistischen Grundlegung.

Drittens: Es begründet einen Anspruch für alle von den politisch-optionalen Risiken betroffenen Bürger, für eine angemessene Frist den sozialen Status, den sie vor dem Eintreten des Risikofalles erlangt hatten, wahren zu können.

In risikoethischer Sicht erscheint es legitim, dass die Sozialstaaten der modernen Dienstleistungsgesellschaften zwei unterschiedliche Sicherungsniveaus einführen, ein *minimales* und ein *gehobenes*. Das minimale Sicherungsniveau ist durch den unabdingbaren Anspruch jeder Person auf Wahrung ihrer menschlichen Würde bedingt. Es muss in jeder Gesellschaft für alle Menschen unabhängig von ihrer staatsbürgerlichen Zugehörigkeit gewährleistet sein und mindestens diejenigen gesellschaftlichen Zugänge, materiellen Res-

[233] Vergl. dazu vor allem Kap. 14, 35-38 und 41
[234] Nida-Rümelin 1996

sourcen und Anerkennungsverhältnisse unabhängig von Verdienst und Versagen der betroffenen Personen garantieren, die für die Wahrung ihrer Würde in den gegebenen Lebenszusammenhängen als notwendig anzusehen sind. Das gehobene Sicherungsniveau ergibt sich hingegen aus dem Bürgerstatus der betroffenen Personen und der Risikoethik. Es muss jedem Staatsbürger, soweit Selbstverantwortung und Selbsthilfe dies nicht vermögen, die Gewähr bieten, bei Eintritt gesellschaftlich verursachter Risiken auf angemessene Weise und für angemessene Fristen im Wesentlichen so gestellt zu bleiben, als wären diese Risiken nicht eingetreten. Unter dem Gesichtspunkt der primären Selbstverantwortung sollte diese Risikokompensation vor allem in der Gewährleistung politischer Handlungsfähigkeit, der Chancen zur Wiederaufnahme von Erwerbsarbeit und zur aktiven gesellschaftlichen Teilhabe bestehen. Ein Abstand zwischen beiden Sicherungsniveaus ist nicht nur im Hinblick auf die gesellschaftlich verfügbaren materiellen Ressourcen und das Prinzip der Produktionsgemeinschaft der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger gerechtfertigt. Er ist zur Sicherung der Einheit von Rechten und Pflichten der Staatsbürger sogar geboten, denn die Staatsbürger insgesamt haben als politische Gemeinschaft einen Anspruch darauf, dass jeder zunächst seine Verpflichtung zur Selbstverantwortung erfüllt, bevor er Anspruch auf Zugang zu den knappen Ressourcen hat, von denen auch die Sicherungschancen aller anderen im Bedarfsfalle und ihre Freiheitschancen überhaupt wesentlich abhängen.

Es wäre irreführend, für diesen engen Zusammenhang zwischen Rechten und Pflichten den Begriff der *Re-Kommodifizierung* einzuführen, da er die Preisgabe sozialer Grundrechte impliziert und insoweit einen Selbstwiderspruch darstellt. Ebenso irreführend wäre in diesem Zusammenhang ein Rückgriff auf den Begriff der Subsidiarität, soweit er ein generelles Primat *privatkaritativer* Solidarverpflichtung über Rechtsansprüchen an den Staat konstituiert. Die sozialen Rechte stehen den Personen ohne Einschränkungen zu, diese sind aber zur Mitwirkung bei der Abwehr von Bedürftigkeitssituationen verpflichtet. Insofern ist die Gewährleistung sozialer Rechte von der Erfüllung sozialer Pflichten nicht unabhängig.

8. Selbstverantwortung und Bürgerpflichten

Grundrechte und Grundpflichten

Der sachliche Unterschied in der Geltungsweise zwischen den liberalen und den sozialen Grundrechten als *obligations of result* und *obligations of conduct* begründet, so soll im folgenden argumentiert werden, neben ihrer historisch-dynamischen Differenzierung auch Differenzen in ihrer Beziehung zu den bürgerlichen und sozialen *Grundpflichten*. Alle bisherigen Versuche, eine *Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten*, die als Ermöglichungsbedingungen der Grundrechte legitimiert werden können, parallel zu den Grundrechten von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in Kraft setzen zu lassen, sind gescheitert und haben voraussehbar auch künftig keine realistische Chance der Institutionalisierung. Dafür spricht eine Reihe unterschiedlicher Gründe. Der vom *InterAction Council* erarbeitete Entwurf enthält fast nur allgemeinmenschliche Moralpflichten und kaum spezifische Pflichten aus der Staats- und Sozialbürgerschaft[235]. Selbst solche politischen und zivilen Pflichten, die als notwendige Voraussetzung für die Möglichkeit der dauerhaften

[235] Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten. Vorgeschlagen vom InterAction Council 1997.

Gewährung von Grundrechten geltend gemacht werden können, sind auf der formalrechtlichen Ebene nur sehr schwer zu institutionalisieren. Dieses Dilemma beseitigt aber nicht die offene Frage nach Chancen der Verbindlichkeit für die notwendigen politischen und sozialen Bürgerpflichten. Im Unterschied zu Theorie und Praxis in der Phase der Vor- und Entstehungsgeschichte des demokratischen Sozialstaates bedarf die legitimierende Bezugnahme auf politische und soziale Grundrechte beim gegenwärtigen Stand der empirischen Erforschung der Funktionsbedingungen moderner Sozialstaaten einer *akteurstheoretischen Einbettung*[236]. Die normative Fundierung der Sozialen Demokratie betrifft nur eine Dimension ihrer Geltungsbedingungen. Sie muss, um überhaupt empirische Handlungsrelevanz beanspruchen zu können, sowohl auf die Funktionslogik der relevanten gesellschaftlichen Teilsysteme wie auf die politische Logik der Umsetzungsfähigkeit ihrer Projekte in liberalen Demokratien bezogen sein. Zwischen diesen Logiken besteht eine spezifische Wechselwirkung. Es spricht alles dafür, dass sowohl die funktionalen Systemlogiken, vor allem in Hinblick auf die Finanzkrise des modernen Sozialstaats, wie auch die dadurch mitbedingte politische Legitimationslogik künftig eine sorgfältig begründete und konsequente Berücksichtigung sozialer Grundpflichten bei der Auslegung und Anwendung der entsprechenden Grundrechte verlangen werden[237].

Die Klärung der internen Wechselbeziehungen von sozialen Rechten und Pflichten muss daher schon auf der normativen Begründungsebene geleistet werden, damit die daraus resultierenden Orientierungen in den unterschiedlichen Handlungsdimensionen angemessen in Rechnung gestellt werden können.

Dieses normative Problem des Verhältnisses von Rechten und Pflichten aus dem Status sozialer Bürgerschaft hat insofern eine historisch-dynamische Dimension, als es offenbar umso deutlicher zutage tritt, je weiter gehend politische und soziale Rechte schon ausgebaut und durch entsprechende Leistungsstrukturen auch implementiert sind. Erst die strukturelle Krise des modernen Sozialstaates mit vergleichbaren Problemen in allen Gesellschaften, die das Projekt der Sozialen Demokratie verfolgen, hat diese Notwendigkeit sichtbar werden lassen, die kaum thematisiert werden konnte, solange die Strukturen der sozialen Sicherung selbst noch wenig ausgeprägt waren. Eine Theorie der Sozialen Demokratie, die sich beim gegenwärtigen Stand der Erfahrung und ihrer theoretischen Erklärung weiterhin allein auf Rechtsansprüche und nicht zugleich auch auf die reziproken Pflichtnormen stützen würde, wäre daher weder ausreichend legitimiert noch praxisrelevant[238], weil sie die Funktionslogik der gesellschaftlichen Teilsysteme und die politische Logik der Realisierungslegitimation ignoriert.

In der *internen Praxis* der politischen *Bewegungen* für Soziale Demokratie, ihren Binnenstrukturen und ihrem programmatischen Selbstverständnis, die sich im neunzehnten und in der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts in fast allen kapitalistisch verfassten Industriegesellschaften herausgebildet hatten, war der enge Zusammenhang zwischen Grundrechten und Grundpflichten jedoch immer lebendig. Es kam symbolisch darin zum Ausdruck, dass Solidarität als eine doppelseitige Verpflichtung verstanden wurde, nämlich als Pflicht der Gemeinschaft gegenüber dem Einzelnen *und* als Pflicht des Einzelnen gegenüber der Gemeinschaft. *Moral hazard,* Trittbrettfahrerei, die Erwartungen des Einzelnen, dass die Gemeinschaft ihm gegenüber Solidarität zeige, ohne dass er selber sie ihr gegenüber nach seinen besten Möglichkeiten in gleicher Weise erwidert, galt als eine

[236] Vergl. Kap. 13
[237] White 2000

schwere Verfehlung, die auch die Rechte des Einzelnen gegenüber der Gemeinschaft innerhalb der Organisationen und Milieus der alten sozialen Bewegung in Frage stellt[239].

Im Maße wie nun die internen Prinzipien der sozialen Bewegungen, die schließlich zur Errichtung des modernen Sozialstaates führten, sich in gesamtgesellschaftlichen Institutionen verkörpern, bedarf die normative Fundierung Sozialer Demokratie als eines gesamtgesellschaftlichen Projektes einer funktional entsprechenden *bipolaren Grundstruktur aus Rechten und Pflichten*. Insoweit enthält die Theorie der Sozialen Demokratie in ihren normativen Grundlagen eine historisch-dynamische Dimension. Während es in der Phase des Ringens um und des Aufbaus von sozialstaatlichen Strukturen der Grundsicherung bezogen auf die gesamtgesellschaftliche Situation vor allem um die Institutionalisierung von Rechten geht, gewinnt im Maße wie deren Realisierung gelingt das spannungsreiche Wechselverhältnis von Rechten und Pflichten konstitutive Bedeutung für die normative Grundlegung und die politische Sicherung der Leistungen der sozialen Sicherungssysteme.

Pflichtenbegründung

Aus der Perspektive der normativen Theorie ist das zentrale Argument in Anlehnung an *Ronald Dworkin* darin zu sehen, dass das elementare Freiheitsrecht jeder Person, soweit sie überhaupt handlungsfähig ist, in erster Linie die Pflicht zu einer selbstverantwortlichen Lebensführung voraussetzt[240]. Das grundlegende Freiheitsrecht selbst begründet somit zugleich die Verpflichtung der Person gegenüber der Gemeinschaft, Hilfen nur in dem Maße in Anspruch zu nehmen, das sich aus den Grenzen des eigenverantwortlichen Handelns ergibt. Die Gewährung der Rechte kann folglich unter den Bedingungen ausgebauter Sozialstaatlichkeit in Art und Umfang auf den Nachweis der Erfüllung der komplementären Pflichten des Einzelnen bezogen werden, ohne dass dadurch dessen Rechtsansprüche verletzt werden. So wie der Einzelne seine politischen Bürgerrechte verwirken kann, wenn er aktiv gegen die verfassungsmäßigen Grundlagen seines Gemeinwesens verstößt, so kann er auch soziale Grundrechte verwirken, wenn er seine komplementären sozialen Pflichten des ihm möglichen eigenen Beitrags zur Erhaltung der Grundlagen der sozialen Sicherungssysteme überhaupt nachhaltig verletzt[241]. In diesem Sinne ist es legitim, wenn Sozialstaaten, wie beispielhaft der *dänische* in den neunzehnhundertneunziger Jahren, in verstärktem Maße dazu übergegangen sind, die Höhe bestimmter Sozialleistungen, etwa in der Arbeitslosenversicherung, vom Nachweis des Einzelnen abhängig zu machen, ausreichende eigene Anstrengung zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit zu unternehmen. Dieses Prinzip gilt, in dem Rahmen der durch die Natur der Rechte selbst bestimmt ist, für alle Regelungsbereiche von Sozialleistungen.

Es findet seine Grenze an den in einer Gesellschaft geltenden Bedingungen für die Wahrung der menschlichen Würde aller Personen. Im Verständnis Sozialer Demokratie ist die Würde der Person unabhängig von ihren Leistungen und daher auch dann zu gewährleisten, wenn der Einzelne seine politischen und sozialen Pflichten nachhaltig verletzt. Die

[238] White 2000
[239] Miller 1977, Grebing 1972, Miller/ Potthoff 1991, Lösche 1993
[240] Dworkin 2000
[241] Hammar 1990, Cover 1983

materielle Definition dieses elementaren Sicherungsniveaus kann nur innerhalb gegebener sozio-kultureller Kontexte erfolgen, der Anspruch selbst hingegen hat universelle Geltung.

Es hat sich in der Praxis einer Reihe von entwickelten Sozialen Demokratien im Verlaufe der neunzehnhundertneunziger Jahre bereits gezeigt, dass es folglich zwei unterschiedliche Niveaus sozialer Sicherheit legitimer Weise geben kann, sofern dies für die Gewährleistung des Bestandes der sozialen Sicherungssysteme im Ganzen geboten erscheint. Ein gehobenes Niveau sozialer Sicherung, das den Einzelnen, der die Folgen der sozio-strukturellen gesellschaftlichen Risiken erleidet, im Prinzip nicht schlechter stellt als vor Eintreten dieser Risiken. Die Sicherungen dieser Ebene sollen sich einerseits vor allem auf die Wiederherstellung der Bedingungen selbstverantwortlichen Handelns der Betreffenden beziehen, z. B. durch Aus- und Weiterbildungschancen. Sie sollen auch die fortwirkende Integration der Betroffenen in die gesellschaftlichen Handlungssysteme gewährleisten. Denjenigen Personen, die ihre Pflicht nachhaltig verletzen, an der Wiederherstellung der Bedingungen ihrer Selbstverantwortlichkeit aktiv mitzuwirken, indem sie z. B. dauerhaft Bemühungen um Wiederaufnahme von Erwerbstätigkeit verweigern, kann legitimer Weise die Kürzung von Lohnersatzleistungen als Folge zugemutet werden. Die Grenze solcher Kürzungen liegt dann aber bei der Sicherung desjenigen sozio-kulturellen Lebensniveaus, das ihnen ein menschenwürdiges Leben noch möglich macht. Das Unterlassen einer solchen Differenzierung kann eine Verletzung von Rechten und Gerechtigkeitsprinzipien gegenüber denen sein, die mit erheblichen Anstrengungen an der Wiederherstellung der Bedingungen ihrer Selbstverantwortlichkeit mitwirken und sogar beträchtliche Verschlechterungen gegenüber ihrem ehemaligen Status in Kauf nehmen. Sie kann auch eine Ungerechtigkeit gegenüber der Gesellschaft im Ganzen sein, soweit sie die Sicherstellung der materiellen Voraussetzungen sozialstaatlicher Handlungsfähigkeit überhaupt gefährdet.

Die Differenz zwischen den beiden Niveaus sozialer Sicherung und die Frage, ob ihr Vollzug als funktional notwendig und normativ geboten erscheint, kann nur in konkreten sozio-kulturellen Kontexten und unter gegebenen politischen Rahmenbedingungen getroffen werden. Die Grundlagen ihrer Rechtfertigung sind aber universeller Natur. Die Rechtfertigung dieses Unterschiedes schließt sowohl gesellschaftliche Bedingungen der Funktionssicherung von Sozialstaatlichkeit ein wie auch die Gleichrangigkeit von Rechten und Pflichten. Während die gehobene Stufe der sozialen Sicherung sich auf die sozialen Bürgerrechte und die Rechte aus sozio-strukturellen Risiken bezieht, entspricht die Rechtfertigung der elementaren Ebene den universellen *Menschen*rechten, die für alle Menschen unabhängig von ihren Leistungen unbedingte Geltung beanspruchen können.

Rechte und Pflichten

Die Versuche einer Klärung des Verhältnisses von Rechten und Pflichten in der politischen Philosophie haben ein Dilemma sichtbar gemacht[242]. Es zeigt sich, dass die Gewährleistung politischer und sozialer Rechte die Erfüllung von Pflichten nicht nur begründet, sondern auch voraussetzt, während Rechte ihrem eigenen Anspruch nach unbedingte Geltung beanspruchen. Schon die Achtung der Rechte anderer ist ohne ein zuverlässiges Verständnis der Verpflichtung ihnen gegenüber nicht zu sichern. Ein Dilemma entsteht dadurch, dass Rechte immer Handlungspflichten als Bedingung ihrer Einlösbarkeit begründen, aber nicht in

[242] Etzioni 1999a

jedem Falle kollektive Akteure bestehen, die sie einlösen können[243]. Es lässt sich aber in einem mehrstufigen Verfahren begründen, dass in diesem Falle eine Pflicht zur Selbstorganisation kollektiver Akteure besteht. Sie richtet sich in einer ersten Stufe an diejenigen, die mit den geringsten Kosten die Initiative dazu ergreifen können und verschafft ihnen in zweiter Stufe Rechte gegen alle übrigen handlungsfähigen Personen, sich ihnen bei Erfüllung der entsprechenden Rechtspflichten zu assoziieren.

Politische Verpflichtungen zur Teilhabe an der politischen Praxis des Gemeinwesens, zum Respekt vor den Regeln und Normen des demokratischen Rechtsstaates und ihres Schutzes sind Voraussetzungen seines Bestands und seiner Funktionsfähigkeit. Die Einhaltung von privatrechtlichen Verträgen setzt ein Maß an verpflichtender Rechtstreue voraus, das sie selbst durch ihren Abschluss nicht erzeugen oder gewährleisten können. Der *Sozialstaat* setzt, um überall dort, wo er zur Gewährleistung der sozialen Grundrechte gebraucht wird, funktionieren zu können, das größtmöglichste Maß an sozialer Selbstverantwortung seiner Bürger in ihren Ansprüchen ihm gegenüber voraus[244].

Während Rechte in Institutionen formalisiert und mit Sanktionskraft versehen werden können, scheint es sich bei den meisten der komplementären Pflichten eher um „bloße" moralische Gebote zu handeln, für deren Einhaltung gegebenenfalls wenig mehr aufgeboten werden kann als die Erneuerung und Verstärkung des Appells zu ihrer Einhaltung. Das theoretische Dilemma dieser prinzipiellen Asymmetrie wirf in der Handlungspraxis moderner Gemeinwesen bestandsrelevante Probleme auf, denn auf der Basis gesicherter Rechte allein können sie weder ihrem eigenen legitimierenden Anspruch gerecht werden noch ihre Funktionen nachhaltig erfüllen. Die sozialen Grundrechte *müssen* im Lichte der gleichrangigen Grundpflichten interpretiert und sie *können* in diesen Grenzen institutionalisiert werden.

Der libertäre Ansatz

Die Theorie der libertären Demokratie umgeht dieses Dilemma indem sie das Thema systematisch ausblendet, soweit es nicht allein um die aus den Rechten selbst folgenden Pflichten der Gesetzes -und Vertragstreue geht[245]. Sie fragt weder nach der notwendigen Rolle sozialer und politischer Pflichten jenseits des rechtlich Sanktionierten noch nach den soziokulturellen Quellen der Motivation handelnder Personen zur Rechts- und Vertragstreue, auf die sich ihr Gesellschaftsentwurf im Wesentlichen beschränkt. Ihre Reduktion der politischen Theorie der gesellschaftlichen Verfassung auf Rechte, den minimalen Staat und die Vertragsgesellschaft lebt daher von Voraussetzungen, die sie nicht nur nicht erklären, sondern nicht einmal zum Gegenstand theoretischer Reflexion machen kann. Das rational kalkulierende und nutzenmaximierende Individuum, das sie voraussetzt, würde sich ja auch kaum als Träger einer Pflichtethik eignen, die doch ihrem eigenen Begriff nach gerade das reine Nutzenkalkül transzendieren muss. Darum endet die libertäre Demokratietheorie in dem doppelten Dilemma, lediglich die reine Rechtstreue als Verhaltensmodell *voraussetzen* zu müssen und mit der Dominanz von Marktkoordination und privatrechtlicher Vertragsbeziehung gleichzeitig ein Modell der sozialen Interaktion zu postulieren, das die Handlungsmotivation, die es voraussetzt, eher in Frage stellt als stützt. In dieser Hinsicht kann

[243] Hinsch 1997, 2002, 2004
[244] White 2000
[245] Beispielhaft Nozick 1974

der Libertarismus nicht den Anspruch einer sozialwissenschaftlich konsistenten Theorie der Grundlagen moderner Demokratie erheben.

Der kommunitaristische Impuls

Es ist vor allem dieses Dilemma des Libertarismus, das seit den neunzehnhundertachtziger Jahren den *Kommunitarismus* als eine wissenschaftliche Theorie der Pflichtbegründung hervorgerufen hat[246]. Er erhebt den Anspruch, das Rechte-Pflichten-Dilemma, das auch in den Theorien des klassischen Liberalismus und der Sozialen Demokratie zugunsten einer Begrenzung auf die Begründung der Rechte traditionell vernachlässigt worden ist, auf theoretisch angemessene und praktikable Weise auflösen zu können. In diesem Sinne verstehen sich Repräsentanten der kommunitaristischen Philosophie wie *Philip Selznick* als Architekten der einzigen tragfähigen Gesamttheorie moderner Bürgerschaft, die gleichermaßen die pflichttheoretischen Schwächen von Liberalismus, Libertarismus und Sozialer Demokratie hinter sich lässt[247]. Im Maße wie in jüngerer Zeit die Handlungsfähigkeit eines auf Rechtsansprüche allein gegründeten Gemeinwesens immer mehr in Frage gestellt scheint, haben Theoretiker des Kommunitarismus den Anspruch erhoben, das Erbe des Diskurses der Sozialen Demokratie anzutreten. Ihr Nachweis der konditionalen Rolle von Bürgerpflichten bei der Sicherung der Nachhaltigkeit einer partizipativen und Sozialen Demokratie scheint dafür die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

Die ursprüngliche Theorie des Kommunitarismus argumentiert auf zwei Ebenen der politischen Theorie, die in ihren Voraussetzungen und Folgen klar zu unterscheiden sind, weil der Zusammenhang zwischen ihnen keineswegs ein so unbedingter und zwangsläufiger ist, wie der Verlauf der Kommunitarismusdebatte in den USA nahe legt[248]. Auf der Ebene des theoretischen Geltungsanspruchs lässt sich der philosophische Kommunitarismus, der die Bedingungen der Möglichkeit von Rechten und Pflichten untersucht, vom politischen deutlich unterscheiden, der praktische gesellschaftliche Projekte freiwilligen Bürgerhandelns begründet und postuliert. Der Zusammenhang zwischen beiden ist in wichtigen Hinsichten eher lose.

Philosophischer und politischer Kommunitarismus

Auf der philosophischen Ebene erhebt der Kommunitarismus Geltungsansprüche in den Fragen der Begründbarkeit von Gerechtigkeit und Solidarität, dem Verhältnis von Gerechtigkeit und Sittlichkeit und den sozio-kulturellen Voraussetzungen individueller Entscheidungen über sie. Es geht dabei um Antworten auf die Frage nach den letzten Quellen der moralischen Urteilsfähigkeit und der sittlichen Bindungskräfte des Individuums[249]. *Michael Sandel* unterzog als einer der ersten in dieser Absicht den *Rawls'schen* Liberalismus einer

[246] Honneth 1993, Zahlmann 1992, Walzer 1995, Reese-Schäfer 1995, Haus 2003
[247] Selznick 1995
[248] Meyer 2000
[249] Forst 1996

grundsätzlichen Kritik mithilfe von drei miteinander verknüpften Argumenten, die die Grundlage des philosophischen Kommunitarismus legten[250].

Das *erste* Argument lautet, dass Menschen immer nur als Sozialisationsprodukte konkreter sozio-kultureller Gemeinschaften mit ihren je besonderen Sittlichkeitsvorstellungen urteilen und handeln können. Ihre Gerechtigkeitsvorstellungen sind darum stets durch ihre Gemeinschaftszugehörigkeit geprägt, die zugleich ihre Pflichten begründet und wirkungsvoll sanktioniert[251].

Das *zweite* Argument weist darauf hin, dass ein Vertrag zwischen autonomen Individuen keine substanziellen Bindekräfte erzeugen kann, sondern nur die vorgängige Einbindung der Person in eine immer schon verpflichtende Gemeinschaft, die sich ihrem individuellen Gutdünken von vornherein entzieht. Insofern gehen die nahezu naturwüchsigen Pflichten aus der immer schon gegebenen Zugehörigkeit zu einer konkreten Lebensgemeinschaft dem Anspruch des Einzelnen auf Rechte und der Fähigkeit der Gemeinschaft, sie zu gewähren, voraus.

Das *dritte* Argument zieht aus den ersten beiden die Konsequenz, indem es klarstellt, dass Personen legitimer Weise nur Rechte beanspruchen können, wenn sie zugleich die Verpflichtungen aus ihrer Gemeinschaftszugehörigkeit übernehmen, da diese die Voraussetzung jeder Gewährleistung von Rechten überhaupt ist.

Damit war aus kommunitaristischer Sicht der Vorrang der Gemeinschaftswerte vor den individuellen Rechten begründet, die dem sozialen Handeln des Einzelnen Richtung und Energie verleihen. Die Kernargumente des Kommunitarismus führen folglich die Gründe sowohl für die Geltung wie die motivationalen Voraussetzungen von Bürgerpflichten im Begriff der vorgängigen konkreten Lebensgemeinschaft zusammen.

Auf der politischen Handlungsebene geht es dem Kommunitarismus um praktische Fragen der Organisation des politischen Gemeinwesens, das Verhältnis von Gesellschaft und Staat, der Rolle kleinräumiger freiwilliger Gemeinschaften in der modernen Gesellschaft sowie der Wege, um das der Balance entglittene Verhältnis von Individualrechten und Gemeinschaftspflichten im Alltagshandeln der Bürger neu zu justieren[252]. Auf der politischen Ebene identifiziert er sozio-politische Handlungsbedingungen für die Habitualisierung einer Bürgerdisposition zur Wahrnehmung sozialer und politischer Pflichten.

Libertarismus und Pflichtethik

Die Aufmerksamkeit, die der Kommunitarismus in den *Vereinigten Staaten* und in der Folge auch in Europa seit den neunzehnhundertachtziger Jahren gewann, verdankte sich einem wachsenden Unbehagen über die desintegrativen Folgen der libertaristischen Politik der Reagan-Ära. Die zentrale ethisch-politische Forderung des Kommunitarismus bestand in der Rückbesinnung der Gesellschaft auf die Gemeinschaftswerte und die Suche nach einer neuen, der gesellschaftlichen Integration zuträglichen Balance von individuellen Rechten und Pflichten. Die tragende Säule der *kommunitaristischen Plattform* sowie der meisten praktischen Handlungsvorschläge war die Forderung nach Stärkung der kleinen, intermediären Gemeinschaften in der Zivilgesellschaft. Dadurch sollten mehr Bürger einer-

[250] Sandel 1982
[251] Vergl. Joas 2000
[252] Etzioni 1995a, 1999a

seits wieder befähigt werden, politische Aufgaben in ihrer Lebenswelt in Gemeinschaft mit anderen selbst zu übernehmen und andererseits die Erfahrung gemeinschaftlichen Handelns in überschaubaren Gruppen machen, die ihre soziale Moral und ihre Verantwortungsbereitschaft aufs neue stärken könnten.

Das politische Ziel des Kommunitarismus ist demnach eine Gesellschaft verantwortungsbereiter Bürger, die stets in erster Instanz in selbstbestimmten Formen des Engagements in ihren gesellschaftlichen Lebenswelten tätig werden, um politische Probleme, die einer gemeinschaftlichen Lösung bedürfen, selbst zu lösen. Dazu gehörten in den USA so unterschiedliche Bereiche wie Teile der Gesundheitspflege, Umweltschutz in nachbarschaftlichen Zusammenhängen, die Sicherheit der Wohnviertel, Kontrolle von Drogenkonsum oder Fragen des Schulalltags. Erst in zweiter Linie soll dann das große politische System der Institutionen des Staates und der gesellschaftlichen Organisationen in Anspruch genommen werden, um die politischen Entscheidungen für die ganze Gesellschaft zu fällen, die nur auf dieser Ebene sinnvoll oder möglich sind.

Gemeinschaft und Gesellschaft

Community, das Stammwort, das dem Konzept seinen Namen gibt, entspricht dem deutschsprachigen Begriff der „Gemeinschaft“. Dieser ist aufgrund seiner Geschichte belastet, auch wenn es immer in der Alltagspraxis und in den Zusammenhängen der Zivilgesellschaft einen „unschuldigen“ Gebrauch von ihm gegeben hat. *Ferdinand Tönnies* hat eine scharfe Unterscheidungslinie zwischen den Gesellungsformen der *Gesellschaft* und der *Gemeinschaft* gezogen[253]. Demnach ist die Gesellschaft eine soziale Gesellungsform, in der die Einzelnen zwar durch Arbeitsteilung, Zusammenarbeit und gemeinsame Regelungen miteinander verbunden sind, die aber im Wesentlichen doch aus voneinander getrennten Individuen besteht, deren Gesinnungen und Lebensweise sich voneinander unterscheiden. „Gesellschaft“ ist nur ein interessengestützter Rahmen für das Zusammenleben voneinander Getrennter. „Gemeinschaft“ hingegen bezeichnet die viel engere, ganzheitliche Gesellungsform von Menschen, die durch Sympathien und von allen geteilte Gesinnungen miteinander verbunden sind. Der Begriff zielt nach dieser klassischen Bestimmung von Tönnies auf eine substanzielle Einheit mit umfassenden Gemeinsamkeiten der von ihr umschlossenen Individuen.

In der politischen Tradition ist der Begriff der Gemeinschaft von beiden großen ideologisch begründeten Diktaturen des zwanzigsten Jahrhunderts für die massive und gewaltsame Abwehr von Individualrechten instrumentalisiert worden. Die Nationalsozialisten propagierten für ihren extremen Anti-Liberalismus das Losungswort von der „Volksgemeinschaft“. In der DDR wurde zeitweise die „sozialistische" Menschengemeinschaft deklariert. Die Gesellungsform, die mit dem amerikanischen Begriff der *community* tatsächlich gemeint ist, ist eher dem Begriff der *Lebenswelt* verwandt, der auf eine zwanglose Verständigung von Menschen über Fragen des gemeinsam geteilten Bereichs ihrer Lebenspraxis abzielt. Dabei sind die praktischen Dimensionen der zwanglosen Verständigung und der faktisch geteilten Lebenspraxis, etwa in Nachbarschaften oder thematisch begrenzten Zweckgemeinschaften, von ausschlaggebender Bedeutung. Diese Verwendung eines begrenzten und offenen Gemeinschaftsbegriffs als Entsprechung für *community* kann, in An-

[253] Tönnies 1887

lehnung an *Habermas*, eines der zentralen und für die Theorie der Sozialen Demokratie produktiven Projekte des politischen Kommunitarismus aufgreifen, nämlich die Verteidigung selbstbestimmter und auf freiwilliger Verständigung über den Umgang mit geteilten oder divergierenden Interessen beruhenden Lebenswelten gegen ihre kommerzielle oder bürokratische Kolonisierung[254].

Ein solcher Begriff von *community* als immer begrenzte und aus offenen Verständigungsprozessen zu erzeugende Bürgergemeinschaft, die sich in den Lebenswelten der Bürger spontan oder auch auf Anregungen von außen hin entfaltet, um politische Fragen des Alltagslebens, wo immer es möglich und vertretbar ist, direkt und öffentlich zu beantworten, ist Element Sozialer Demokratie[255].

Das Fundamentalismusproblem

In der politischen Strömung des Kommunitarismus gibt es freilich auch eine deutliche Tendenz, die prekäre Grenze zwischen Gemeinschaftsinteressen und individuellen Rechten zu überschreiten und die Einzelpersonen im Namen der absoluten Gemeinschaft der Werte und Lebensformen zu entmündigen. Das ist zwar kein notwendiges Element des kommunitaristischen Projekts, aber eine naheliegende Versuchung. Es birgt die starke Tendenz einer solchen Interpretation der Vorrangstellung einer substanzialistisch gefassten Gemeinschaft und der von ihr geltend gemachten Pflichten gegenüber den Rechten des Individuums, so dass eine gewisse Nähe zu fundamentalistischen Politikkonzepten entstehen kann[256].

Der Kommunitarismus ist weder eine neue Heilslehre noch ein umfassender Gegenentwurf zu dem Projekt der Sozialen Demokratie. Aufgrund seiner weit gehenden Strukturblindheit lässt er sich auf viele Fragen der politischen Ökonomie nicht ein, die für die Soziale Demokratie von zentraler Bedeutung sind. Auch die Kommunitaristen gehen davon aus, dass die *theoretisch* als zwingend legitimierten sozialen und politischen Pflichten zur individuellen und kollektiven Selbsthilfe *nicht institutionell* erzwingbar sind, jedenfalls nicht mit legitimen Rechtsmitteln. Einige Repräsentanten des Kommunitarismus neigen zu der Vorstellung, unmittelbaren sozialen Druck auf die ihre Pflichten nicht erfüllenden Bürger bis hin zur unmittelbaren Repression und öffentlichen Anprangerung als *scheinbar* zivilgesellschaftliche Äquivalente legaler Erzwingbarkeit zu begründen[257]. Der kommunitaristische Diskurs macht zwar auf der Ebene der Begründung plausibel, dass ein System der Pflichten legitimiert werden kann, das den politischen und sozialen Rechten in vollem Umfang komplementär ist. Wenn die Rechte auf der Begründungsebene Garantien sind, die die Bürger einander geben, um auch in den Risikofällen der gesellschaftlichen Existenz die Gleichheit ihrer Freiheit und Würde zu gewährleisten, so korrespondieren ihnen aus den selben Gründen diejenigen Pflichten, die erforderlich sind, um das System der Rechte zu erhalten und seine Kosten so niedrig wie möglich zu halten. Die Aufbringung der Kosten sozialer Sicherung ist ja gleichbedeutend mit der Verringerung der materiellen Freiheitschancen derjenigen, die die entsprechenden Ressourcen bereitstellen müssen.

[254] Habermas 1981
[255] Vergl. Kap. 17
[256] Barber 1998a
[257] Das gilt vor allem für Etzioni 1999

Auf der Begründungsebene besteht mithin eine *Symmetrie* von Rechten und Pflichten. Diese Symmetrie der Begründungen löst sich fast vollständig in eine *Asymmetrie* auf der Ebene der Durchsetzbarkeit auf. Die Rechte können sich auf dieser Ebene auf das straff institutionalisierte System der rechtsförmigen Erzwingbarkeit stützen, während die Pflichten fast vollständig auf den vergleichsweise schwachen Druck der sozio-kulturellen Erwartungen und der mit ihnen verbundenen individuellen Anerkennung angewiesen sind. Für die Durchsetzung der Pflichten stehen fast ausschließlich *kulturelle Strategien* der Aufklärung, der Überzeugung und des sozialen Erwartungsdruckes der durch solche Überzeugungen erzeugt wird, zur Verfügung. Er ist am ehesten unter den im sozialen Nahraum realisierten Gegenseitigkeitsbedingungen eines zivilgesellschaftlichen Engagements zu erwarten, bei dem sich Rechte und Pflichten, persönlicher Nutzen und Gemeinwohlorientierungen überlappen und gegenseitig stützen. Diese Gegenseitigkeitsbeziehungen haben traditionell im Begriff der *Solidarität* ihren Ausdruck gefunden.

Als Gegenentwurf zur Sozialen Demokratie eignet sich der politische Kommunitarismus wegen seines prinzipiellen Defizits bei der Einbeziehung gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Institutionen und Strukturen in seine Analysen und Handlungskonzepte nicht. Er beschränkt sich auf Initiativen zur Neubelebung und zur Reform der politischen Kultur in den liberalen Massendemokratien. Die Frage nach angemessenen politischen Handlungsprogrammen in entscheidenden Bereichen wie der Wirtschaftspolitik, der Technologiepolitik, der Sozialpolitik, der Rechtspolitik, der Außenpolitik, der Steuerpolitik und selbst der Bildungspolitik wird hingegen marginalisiert.

Der politische Kommunitarismus ist in erster Linie eine Mobilisierungskampagne auf der Ebene der politischen Kultur und eine Aufklärungskampagne über die Grenzen des sozialen Individualismus im öffentlichen Diskurs. Er bietet darüber hinaus eine Reihe produktiver Anregungen für Themen und Formen selbstbestimmter und selbstverantworteter gesellschaftlicher Politik. Er versteht sich, außer bei einigen Vertretern radikaler Formen der Basisdemokratie, eher als eine Initiative zur Ergänzung denn zur Ersetzung der liberalen Demokratie. Für die Theorie der Sozialen Demokratie enthält er Gesichtspunkte für die Reflexion der wechselseitigen Bedingungsverhältnisse zwischen individueller Freiheit und Gemeinschaftspflichten.

Der Kommunitarismus bietet starke Gründe dafür, dass Solidarität nicht als ein abstraktes Postulat wirksam werden kann, sondern nur als eine Praxis in den Wechselbeziehungen einer gemeinsam geteilten Lebenswelt. Darauf zielt der kommunitaristische Begriff der "moralischen Infrastruktur"[258]. Er verweist auf die Notwendigkeit der Schaffung konkreter Erfahrungsorte in der Lebenswelt der Bürger, wo sich ihre Eigeninteressen und die Gemeinschaftsinteressen überlappen und auf diese Weise in politischen Handlungszusammenhängen die Erfahrung möglich machen, dass zwischen beiden kein ausschließender Gegensatz besteht. Solche Orte freiwilligen Gemeinschaftshandelns zu politischen Zwecken können zur Quelle der Entstehung und Stärkung eines Bürgersinns werden, der sich in seiner Praxis nicht erschöpft, sondern regeneriert. Das ist dem kommunitaristischen Argument zufolge um so eher zu erwarten, je deutlicher für den Einzelnen der Zusammenhang zwischen seinem individuellen Beitrag und dessen Wirkungen für das Wohl des Gemeinwesens, in dem er lebt, sichtbar und erfahrbar wird.

Der Kommunitarismus weist darauf hin, dass die gewohnheitsmäßige Annahme, der Staat sei für die Lösung politischer Probleme des gesellschaftlichen Lebens primär oder gar

[258] Etzioni 1995

ausschließlich zuständig, auf einem Widerspruch beruht. Dem finanziell und administrativ überforderten Staat in den komplexen Wohlfahrtsdemokratien fehlen dafür nicht nur die Handlungskapazitäten. Er ist dazu auch nicht primär verpflichtet. Es ist vielmehr in erster Instanz die Pflicht der Bürger selbst zu entscheiden, wo sie in Gemeinschaft mit anderen im Rahmen der Grundrechte politische Probleme in eigener Regie lösen können, damit der Staat dort, wo nur er erfolgreich wirken kann, die Mittel dafür zuverlässig mobilisieren kann. Dieses subsidiäre Verständnis von Pflichten und Rechten entspricht auch einer gut begründeten Konzeption von Freiheit.

Gerade mündige und aktive Bürger, die selbst die Grenzen und die Chancen gesellschaftlicher Politik aus eigener Praxis kennen, sind dann am ehesten in der Lage, den Missbrauch kommunitaristischer Argumente zur Rechtfertigung des Abbaus *notwendiger* sozialstaatlicher Leistungen und *gesamtpolitischer* Verantwortung zu durchschauen und zurückzuweisen. Die Verwendung kommunitaristischer Konzepte für eine flächendeckende Privatisierung sozialer und politischer Aufgaben des Staates ist eine libertäre Instrumentalisierung. Die Re-Balancierung des Verhältnisses personaler Rechte und Pflichten bietet keine Argumente gegen den Anspruch auf soziale Grundrechte.

Vorrang der Eigenverantwortung

Die Aufnahme der pflichtethischen Impulse des Kommunitarismus setzt weder die Übernahme seiner philosophischen Grundlagen noch die der Architektur seines politischen Handlungsprogramms voraus. *Ronald Dworkin* hat auf universalistisch liberaler Grundlage dargelegt, dass die *Pflicht zur Verantwortung für die eigene Person* den Rechten des Einzelnen vorausgeht[259]. Bei ihr handelt es sich zugleich um ein Recht, das dem Einzelnen selbst die primäre Verantwortung für das eigene Wohlergehen sichert, und um eine Pflicht, die verlangt, dass der Einzelne diese Verantwortung für sich selbst auch wahrnimmt und sie nicht ohne Not Dritten aufbürdet. Die Fähigkeit und die Verpflichtung zur Verantwortung für sich selbst ist die Grundlage der Rechte der Person. In diesem Verständnis von Pflicht verbinden sich zwei politische Grundwerte: Freiheit, nämlich in der unauflöslichen Einheit des Rechts und der Pflicht zu Selbstverantwortung als primärerer Handlungsorientierung; und Solidarität, nämlich als Verpflichtung zu einem solchen Gebrauch der eigenen Freiheit, der die anderen von ihrer Mitverantwortung für die eigene Person so weit wie möglich entlastet.

Die wechselseitige Bedingtheit von Pflichtnormen und Rechtsnormen ist offenkundig, denn ohne ein ausreichendes Maß der Wahrnehmung staatsbürgerlicher Pflichten kann kein Gemeinwesen die Bürgerrechte verlässlich garantieren und ohne die Gewährleistung ihrer Rechte fehlt den Bürgern der Grund für die Anerkennung ihrer Pflichten. Besonders die Funktionsfähigkeit des Sozialstaats setzt voraus, dass ein hinreichender Teil der Bürger seine primäre Verantwortung für das eigene Wohlergehen anerkennt, damit jenen, die dies in gegebener Lage nicht vermögen, überhaupt im erforderlichen Umfang zuverlässig Schutz zuteil werden kann. In beiden Hinsichten, der *politischen und der sozialen* Bürgerschaft, ist daher die Gewährleistung von Rechten von der gleichzeitigen Erfüllung von Pflichten abhängig. Die primäre Verantwortung des Einzelnen für sich selbst ist ein Recht des Vorbe-

[259] Dworkin 2000: 285 ff

halts und eine Pflicht gegenüber der Gemeinschaft, sie von dieser Verantwortung zu entlasten.

Zwischen Rechten und Pflichten besteht aber nicht nur ein wechselseitiges Bedingungsverhältnis, sondern auch die vom Kommunitarismus thematisierte prinzipielle Asymmetrie. Sie begünstigt eine praktische Konstellation, bei der nur die Rechte als *hard law* institutionalisiert sind, während die Pflichten regelmäßig nur als *soft law*, zumeist aber lediglich in der Form des öffentlichen Appells, Geltung erlangen. Die meisten politischen und sozialen Pflichten scheinen sich ihrer zuverlässigen Institutionalisierbarkeit prinzipiell zu entziehen. Es gibt nur wenige Pflichten, deren Nichterfüllung gesetzlich unter Strafe steht. Die Pflicht zur ersten Hilfe oder zur Nothilfe für Menschen in Gefahr ist in vielen Gesellschaften rechtlich sanktioniert. Hilfeleistung kann zwar nicht in der gegebenen Situation selbst erzwungen werden, in der sie notwendig ist, aber ihre Unterlassung wird im Nachhinein bestraft, so dass jeder im Moment der Entscheidung wissen kann, dass die Unterlassung jetzt Rechtsfolgen nach sich ziehen kann.

Jedenfalls können die meisten derjenigen sozialen Pflichten, die als Komplemente zu den Rechten, die der Sozialstaat gewährt, zu verstehen sind, nicht erzwungen werden. Weder die Fürsorge für einen notleidenden Nachbarn oder die Eigenverantwortung für eine vorausschauende Lebensplanung, noch die Verpflichtung, ein gesundheitsförderliches Leben zu führen, um die Solidargemeinschaft nicht mit vermeidbaren Kosten zu belasten, die ihrerseits die Rechte anderer schmälern können, sind erzwingbar. Das gilt auch für die Pflicht, die Leistungen des Sozialstaates nur im notwendigen und angemessenen Maße in Anspruch zu nehmen, auch dort, wo die Rechtsform einen darüber hinausgehenden Gebrauch seiner Möglichkeiten erlauben würde. Es gilt gleichermaßen für die Pflicht zur größtmöglichen individuellen und kollektiven Selbsthilfe vor der Inanspruchnahme von Hilfsprogrammen der staatlich organisierten Solidargemeinschaft. Diese folgenreiche Asymmetrie innerhalb eines wechselseitigen Bedingungsverhältnisses findet ihren Ausdruck darin, dass die Pflichten im Unterschied zu den Rechten in der Regel lediglich als moralisch gebotene Solidaritätsnormen gefasst werden, deren Verweigerung tadelnswert, aber nicht sanktionsfähig ist. Diese unterschiedliche Eignung von Rechten und Pflichten zur wirksamen Institutionalisierung stellt nicht nur die Theorie, sondern mehr noch die Praxis der *Sozialen Demokratie* vor eine Reihe schwerwiegender Herausforderungen.

Verpflichtungskategorien und Verbindlichkeitsstatus

Bei der Bestimmung der für Soziale Demokratie ausschlaggebenden Handlungspflichten ist eine Reihe von grundlegenden Unterscheidungen angebracht:

1. Die beiden Ebenen der *Begründung* der normativen Geltung ethisch-politischer Pflichten und des Ausmaßes und der Formen ihrer *institutionellen* Durchsetzbarkeit
2. Die Ebenen der Pflicht zur Durchsetzung von *Rechten* und den Pflichten zur primären *Selbstverantwortung*
3. Die Ebenen der gesellschaftlichen Geltungsbereiche von Pflichten.

Auf den gesellschaftlichen Ebenen ergeben sich zusätzliche Differenzierungen:

Erstens: Die Geltung der *Menschen- und Bürgerrechte* und der aus ihnen unmittelbar folgenden rechtlichen und politischen Institutionen, die die komplementären politischen Handlungspflichten einlösen können.

Zweitens: Die aus ihnen abgeleiteten aber für pragmatisches Ermessen offenen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Regelungen zur Implementierung der Normen (z.B. die Art des Sozialstaates, der wirtschaftlichen Mitbestimmung, der Arbeitsrechts- und Wirtschaftsverfassung, oder der gesellschaftlichen Demokratisierung). Dabei handelt es sich um Handlungspflichten unterschiedlicher politischer und gesellschaftlicher Akteure.

Drittens: Die in ihren Wirkungen mit besonderen erkenntnis- und komplexitätsbedingten Unsicherheiten behafteten, aber im Prinzip ebenfalls aus den Grundnormen folgenden Gestaltungsstrategien im Bereich der wirtschaftlichen Regulation und der sozialstaatlichen Sicherung. Bei den Punkten 1-3 handelt es sich um Gestaltungsoptionen, die in ausschlaggebendem Maße in der souveränen Verfügungsmacht der institutionellen politischen Akteure liegen.

Viertens: Die Herbeiführung geeigneter politischer Handlungsbedingungen in der globalen Arena und deren Wahrnehmung auf dem Wege der Kooperation mit anderen Akteuren. Diese Pflicht ergibt sich ebenfalls unmittelbar aus der Geltung der Grundnormen, ihre Realisierung hängt aber in ihren Chancen und Möglichkeiten weit gehend von der Mitwirkung anderer souveräner Entscheidungsinstanzen ab. Im Hinblick auf sie muss zwar auf angemessene Formen der Kooperation hingewirkt werden, deren Erfolge können aber sehr viel weniger garantiert werden als in den Fällen 1-3. Die handlungsfähigen Akteure sind zwar zu den entsprechenden politischen Bemühungen verpflichtet, können aber nicht für den tatsächlichen Handlungserfolg uneingeschränkt zur Verantwortung gezogen werden. Insofern handelt es sich dabei um *obligations of conduct.*

Pflichten als Bedingung von Rechten

Dworkin hat das Prinzip der primären Selbstverantwortung aus der übergeordneten Norm der Freiheit der Person begründet und den Rechten des Individuums auf Ansprüche gegenüber dem Staat und Dritten vorgelagert[260]. Diese normative Grundstruktur ist jedoch für die politisch- institutionelle Architektur seiner Konzeption ohne systematische Konsequenzen geblieben, in deren Zentrum weiterhin allein das System der Rechte steht. *Jürgen Habermas* hat die Asymmetrie von Rechten und Pflichten in der Weise in Rechnung zu stellen versucht, dass die verbindlichen Normen der Gerechtigkeit, die zur Institutionalisierung von Rechten führen, durch *Solidaritäts*normen ergänzt werden *müssen*, zu deren Erfüllung die einzelne Person der Gesellschaft gegenüber moralisch verpflichtet ist, damit das System der Rechte, überhaupt gewährleistet werden kann[261]. *Solidarität* jedes Einzelnen allen anderen und der Rechtsgemeinschaft im Ganzen gegenüber erscheint als Voraussetzung dafür, dass jeder Einzelne seine durch *Gerechtigkeit* verbrieften Rechte zuverlässig in Anspruch nehmen kann. Die Quellen, aus denen sich die *Motivation* zu solidarischem Handeln speist, liegen in ethisch verfassten kollektiven Lebensformen, die allerdings nicht wie in den fundamentalistischen Varianten des Kommunitarismus in der Art von unbefragbaren substan-

[260] Dworkin 2000: 285
[261] Habermas 1992a, 1996

ziellen Gemeinschaften den Einzelnen in einer Art lebenslänglicher Zwangsmitgliedschaft einschließen dürfen, sondern ihrerseits unter dem Vorbehalt liberaler Verfassung stehen.

Es gibt im Staatsrecht die Regelung, dass Personen ihre bürgerlichen Rechte – in der Regel auf befristete Zeit - verlieren können, etwa das Wahlrecht oder das Recht zur Übernahme öffentlicher Ämter, wenn sie wohl definierte Bürgerpflichten verletzt haben, etwa durch eine Beteiligung an verfassungswidrigen Aktivitäten, die darauf abzielen, die Rechtsordnung als Ganze zu untergraben. In einem der am weitesten ausgebauten universalistischen Sozialstaaten der Gegenwart, *Dänemark*, mit sehr weit reichenden sozialen Rechten, wird seit 1996 die Gewährung der vollen Höhe des im Prinzip rechtlich zugesicherten Arbeitslosengeldes davon abhängig gemacht, dass der Einzelne die Erfüllung der ihm zugewiesenen Pflichten zu Weiterbildung und zur intensiven Arbeitsplatzsuche *nachweist*. Im Falle einer Verletzung dieser Pflichten werden einige der im Prinzip gewährleisteten Rechte spürbar verkürzt, jedoch nicht in solchem Maße, dass die Bedingung eines menschenwürdigen Lebens verletzt wird.

Im Hinblick auf die *elementare Komplementarität von Rechten und Pflichten* aus der Sicht der Theorie der Sozialen Demokratie erscheint ein solches Verfahren legitim, solange drei Bedingungen erfüllt sind:

Erstens: Die Begrenzung auf dafür geeignete Handlungsfelder (dazu können exemplarisch nicht die Felder primäre Bildung und Gesundheitsversorgung gehören);

Zweitens: Die zu erfüllenden Pflichten müssen so klar definiert sein wie die komplementären Rechte;

Drittens: Die durch die Würde der Person definierten Untergrenze der durch die Menschenrechte geschützten sozialen Sicherungsleistungen darf nicht unterschritten werden.

Im Hinblick auf mögliche Regeln zur Sanktionierung im Falle der Verletzung institutionalisierter Pflichten besteht zwischen den grundlegenden Menschenrechten, den politischen Bürgerrechten und den sozialen Grundrechten ein systematischer Unterschied: Während die Menschenrechte nämlich als Kodifikation der universellen Moral gelten können und daher unbedingt sind, basieren die politischen Grundrechte auf den Reziprozitätsregeln eines bedingten Gesellschaftsvertrags. Die sozialen und ökonomischen Grundrechte hingegen beruhen in ihrem *Kern* zwar auf universalistischen Moralnormen und den aus ihnen abgeleiteten Grundrechten. Ihrer konkrete Ausgestaltung und ihr politisch definiertes Anspruchsniveau ergeben sich jedoch immer erst im Kontext der kontingenten Ethiken konkreter Gemeinwesen. Sie können darum in höherem Maße an die Erfüllung der sich aus ihnen ergebenden Verpflichtungen gebunden werden als dies im Falle der Normen universeller Moral erlaubt sein kann.

Die Anspruch, den jede Person auf die Formalgeltung und Realwirkung ihrer universellen politischen und sozialen Grundrechte hat, kann aus diesen Gründen, anders als im Falle der elementaren Menschenechte, nicht in prinzipieller Unabhängigkeit von der Erfüllung der reziproken Pflichten erhoben werden. Er kann in gegebener Lage im Lichte der politischen und systemischen, z.B. finanziellen Notwendigkeiten der betroffenen Gesellschaft, die sich für sie im Hinblick auf die Gewährleistung des Systems der Rechte überhaupt ergeben, interpretiert werden. Dies gilt beispielhaft etwa in den Fällen, in denen zur Sicherung eines angemessenen sozialen Schutzes für alle die strikte Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtung zur primären Selbstverantwortung geboten ist.

Die Erfahrungen mit den Problemen der ausgebauten Sozialstaaten unter der Bedingung offener Märkte legt die Erwartung nahe, dass in den meisten dieser Länder die unvermeidli-

che Transformation der Systeme sozialer Sicherung auch durch den zunehmenden Bedeutungszuwachs der Pflicht zur primären Selbstverantwortung mitbestimmt sein wird. Das ist im Lichte der normativen Beziehung von Pflichten und Rechten in diesem Bereich nicht nur legitim, es kann, wo es um die Sicherung der Rechte aller geht, sogar geboten sein.

9. Politische Anthropologie

Politische Anthropologie und Grundwerte

Theorie und Praxis der libertären Demokratie basieren explizit oder implizit auf demselben Menschenbild, das den ökonomischen Modelltheorien der neoklassischen Wirtschaftstheorie des Liberalismus zugrunde liegt, geben ihm aber im Unterschied dazu eine empirische Wendung[262]. Der Vorstellung eines durchgängig rational im Hinblick auf das egoistische Eigeninteresse kalkulierenden Individuums eignet weit über die libertäre Theoriebildung im engeren Sinne hinaus eine eigentümliche Attraktionskraft, weil sie die Suggestion eines illusionslosen Realismus und damit zugleich auch eine Vermutung von Empirienähe erzeugt. Es scheint, als erweise sich das rational-egoistische Menschenbild als eine Art Maßstab gleichermaßen für politischen wie sozialwissenschaftlichen Realismus, weil es im Hinblick auf menschliche Verhaltensmotive und Wahlstrategien nichts anderes voraussetzt als die individuellen Eigeninteressen, die offenbar unvermeidlich immer im Spiele sind, wenn Menschen Entscheidungen treffen, während die Rolle aller anderen Handlungsmotive in empirischer Hinsicht jederzeit unklar oder in ihrem wirklichen Gewicht zumindest unsicher und unzuverlässig bleibt.

Auch aus diesem Grunde stützt die in den Sozialwissenschaften höchst einflussreiche *Rational-Choice-Theorie* ihren Anspruch auf ein Höchstmaß an empirischem Realismus mit der Übernahme dieses anthropologischen Modells der neoklassischen Wirtschaftstheorie. Mitunter bleibt dabei unentschieden, in welchem Maße es sich dabei um eine reine Modellkonstruktion oder um einen empirischen Erklärungsansatz handelt[263]. Spätestens bei der empirischen Interpretation von Modellen, die auf dieser Verhaltenstheorie basieren, wird in aller Regel aber unterstellt, dass sie im Großen und Ganzen deckungsgleich seien mit den Verhaltensmotiven- und Kalkülen, die in der sozialen Realität als Normalfall zu erwarten sind. Auch wenn demzufolge mitunter andere Verhaltensmotive ins Spiel kommen mögen, so blieben diese doch in ihrem Auftreten und der Stärke ihrer Auswirkung unzuverlässig. Diese Vorstellung trifft sich mit einem offenbar ebenfalls weit verbreiteten skeptischen Menschenbild des *common sense*.

In der politischen Philosophie bestand immer schon der Verdacht, dass dem strategischen Konflikt zwischen libertärer und Sozialer Demokratie, bzw. ihren theoriegeschichtlichen Vorläufern und Entsprechungen, in letzter Instanz ein unauflöslicher Wertekonflikt im Sinne *Isaiah Berlins* zugrunde liege, der seinerseits auf dem tiefer liegenden Konflikt zwischen einer realistischen und einer idealistischen Anthropologie beruhe[264]. Dieser äußerte sich vordergründig in der Rivalität zwischen den jeweils bevorzugten Freiheitsbegriffen. Während nämlich rationale Egoisten den negativen Freiheitsbegriff und die mit ihm ver-

[262] Lewin 1991
[263] Downs 1968
[264] Vergl. Kap. 10

bundenen libertären Institutionen bevorzugen, die ihnen keine Lasten zugunsten Dritter aufbürden, setzten, diesem Argument zufolge, die Institutionen einer Sozialen Demokratie, denen das positive Freiheitsverständnis zugrunde liegt, eine idealistische Anthropologie voraus, die mit einer unrealistischen Dominanz altruistischer Verhaltensmotive rechnen müsse. In diesem sozialwissenschaftlich und praktisch politisch durchaus einflussreichen Verständnis scheitert das Projekt einer Sozialen Demokratie, ganz unabhängig von der Frage nach seinen normativen Legitimationschancen, grundlegend an seinen unrealistischen anthropologischen Voraussetzungen[265]. Um diesen Verdacht einer prinzipiellen anthropologischen Realitätsferne zu überprüfen und in dem beim gegenwärtigen Stand der Erkenntnis wissenschaftlich möglichen Maße zu klären, mit welchen durchschnittlichen Handlungsmotiven Demokratietheorie und Demokratiepolitik rechnen können, bedarf eine Theorie der Sozialen Demokratie einer Klärung ihrer anthropologischen Voraussetzungen.

Empirisch gut gestützte Hypothesen über anthropologische Grundbedürfnisse, die Fragen des politischen Handelns betreffen, können als Orientierungen gleichzeitig vier Funktionen erfüllen. Sie erklären, *erstens*, die Antriebskräfte der Politik, sie markieren, *zweitens*, die Grenze sinnvollen politischen Handelns, sie helfen, *drittens*, bei der Interpretation jener Interessenkonflikte, die im politischen Prozess gelöst werden müssen und sie dienen, *viertens*, der Selbstaufklärung des Publikums und der Aufklärung der politischen Akteure. Sie können in diesen Funktionen als Informationen in die aktuellen politischen Diskurse in Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit eingehen, aus denen Handlungsprojekte hervorgehen sollen. Sie orientieren die politische Praxis bei entscheidenden Policy-Fragen, wie die Gestaltung von Wirtschaft, Bildungssystem, Technik, Sozialstaat, Städtebau und Arbeitswelt.

Es wäre vermessen, einer Theorie der Sozialen Demokratie eine spezielle Anthropologie zugrunde zulegen. Sie könnte weder erwarten, eine praxisrelevante breite Zustimmung zu finden, noch in den öffentlichen Debatten, in denen sich das Schicksal der Praxis Sozialer Demokratie von Fall zu Fall entscheidet, in Form anerkennungsfähigen Argumenten eine Rolle spielen. In den damit gezogenen Grenzen freilich sind Grundannahmen der politischen Anthropologie unverzichtbar. Dafür sprechen vor allem zwei Gründe: *Erstens*: Überlegungen dieser Art spielen offensichtlich als implizite Annahmen in der Diskussion vieler Teilbereiche der Demokratie eine beträchtliche, oft ausschlaggebende Rolle; *zweitens*: in einem gewissen Maße werden anthropologische Grundannahmen auch in den öffentlichen Debatten zur Begründung oder Abwehr von Politikvorschlägen im Bereich der Sozialen Demokratie ins Spiel gebracht oder implizit vorausgesetzt. Dazu gehören beispielsweise die Fragen, ob Armut eine Schande für die Betroffenen sei, welche Bedeutung soziale Inklusion hat, welche Grundbedürfnisse durch Arbeitslosigkeit verletzt werden und welche Folgen die dauerhafte Verletzung von Gerechtigkeitsnormen hat. Auch den Fragen welche Rolle Mitbestimmung, Zivilgesellschaft und der Demokratisierung der gesellschaftlichen Funktionssysteme zukommt, liegen Urteile aus dem Bereich der politischen Anthropologie zugrunde, ebenso wie Entscheidungen darüber, welche Rolle die Verschränkung der Imperative des sozialen Schutzes und der sozialen Teilhabe spielen soll oder wie der Zusammenhang von Staatshilfe und Selbsthilfe zu organisieren ist.

[265] Vergl. aktuell z.B. Field 1996

Das Theorem des Rationalen Egoismus

Die Prämissen, auf denen die rational-egoistische Anthropologie des Libertarismus beruht, erscheinen nüchtern und vorurteilslos, fast evident. Das rationale Individuum, mit dessen empirischer Dominanz es rechnet, ist ihr zufolge durch eine Reihe klar bestimmter und untereinander konsistenter Merkmale bestimmt, die allerdings alle gleichzeitig erfüllt sein müssen, damit die Bedingungen individuell nutzenmaximierender Rationalität überhaupt wirksam werden können[266]:

1. Der Vorrang des Handlungsmotivs *privategoistischer* Nutzenmaximierung im Hinblick auf individuelle Präferenzen;
2. Eine klare *Präferenzstruktur* der erstrebenswerten Güter, die für die betroffenen Personen selbst durchsichtig und eindeutig ist;
3. Einen *exogenen* Ursprung der individuellen Präferenzstruktur außerhalb des politischen Handlungssystems;
4. Motivation und Kompetenz für die beständige Aktualisierung desjenigen umfassenden Systems von *Information* über die Umwelt, das eine rationale Auswahl der eigenen Handlungsstrategien im Hinblick auf die Erlangung der präferierten Güter ermöglicht;
5. Eine Disposition zur *individualistischen Verfolgung* der persönlichen Handlungsziele;
6. *Durchgängige* Verfolgung zweckrationaler Kalküle und Handlungsstrategien zur bestmöglichen Erlangung der persönlichen Handlungspräferenzen bei minimalem Einsatz von Mitteln und Ressourcen.
7. *Ausschließliche* Orientierung der handelnden Personen an diesem Präferenz- und Rationalitätsmodell.

Rational ist die Person, die dieses Menschenbild beschreibt, nicht im Hinblick auf die Herausbildung ihrer Handlungspräferenzen oder ihrer sozialen Beziehungen. Die Rationalität ihres Handlungsvermögens bezieht sich auch nicht auf ihre mögliche Einwirkung auf die Präferenzen anderer zum Zwecke der Herausbildung gemeinsamer Handlungsziele oder auf die Veränderung der gegebenen wirtschaftlich-gesellschaftlichen Rahmenbedingungen im Ganzen, um vorhandene Präferenzen besser befriedigen zu können. Sie orientiert sich ausschließlich an ihrer Fähigkeit, die Welt, wie sie sich im gegebenen Augenblick zeigt, angebotenen Chancen im Hinblick auf diejenigen Präferenzen zu „scannen", die sie in der eigenen Person vorfindet. Menschen, auf die diese Beschreibung im Großen und Ganzen zuträfen, wären offenkundig nur in einer Welt heimisch, die durch eine Demokratie der Elitenkonkurrenz Schumpeterschen Typs und durch eine reine marktkapitalistische Wirtschaftsverfassung geprägt ist. Kommunikative Gerechtigkeit, Deliberation und Partizipation erschienen ihnen als irrationale Schwächen und Hindernisse auf dem Wege bestmöglicher Nutzenmaximierung für sich selbst.

Obgleich dieses libertäre Menschenbild in allen seinen Dimensionen seit längerem einer systematischen und empirisch fundierten Kritik unterzogen worden ist, behauptet es sich doch in den wirtschaftswissenschaftlichen und in einem großen Teil der sozialwissenschaftlichen Diskussionen ebenso wie in einflussreichen Domänen der öffentlichen politischen Diskurse hartnäckig. Die ihm zugrundeliegende, scheinbar beweiskräftige Anmutung, letztlich doch die nüchterne Realität hinter allen diskursiven Versuchen ihrer Interpre-

[266] Downs 1968, Buchanan 1984

tation und gesellschaftsfreundlichen Beschönigung zu sein, erweist sich auch gegen starke empirische Einwände als scheinbar immun. Diese Empirieresistenz einer scheinbar *ultra-empirischen* Theorie ist paradox. Sie beruht offenbar zu einem erheblichen Teil auch darauf, dass die Kritik an ihren Mängeln häufig im Gewand eines auf erkennbare Weise irrational überhöhten idealistischen Menschenbildes auftritt, das von der Grundannahme abzuhängen scheint, Personen verfolgten in relevantem Ausmaß Handlungsstrategien, die von ihren persönlichen Interessen abgekoppelt sind. Falls es nur die Wahl zwischen einem Bild des Menschen als ausschließlich egoistischem Interessen-Maximierer oder als zuverlässig trans-egoistischem Sozialwesen gäbe, so lautet die Voraussetzung dieses Paradoxes, läge der Realismus dann doch eher auf der Seite der egoistisch-rationalen Option.

Diejenige anthropologische Tradition, die in wechselnden Mustern der Verbindung und Mischung beider Motivgruppen für menschliches Handeln, der rational-egoistischen und der sozial-kommunikativen, die realistischere Annahme sieht, geht auf ehrwürdige philosophische und theologische Quellen zurück. Sie ist von der *empirischen* Sozialforschung im Bezuge auf politisches Handeln zuerst im Bereich der politischen Kultur mit spezifischen Fragestellungen thematisiert und im Verlaufe der Geschichte dieser Disziplin durch eine Vielzahl voneinander unabhängiger Forschungsergebnisse nachdrücklich bestätigt worden[267]. Die politische Kulturforschung hat seit ihren Anfängen in den neunzehnhundertfünfziger Jahren in umfassender und methodisch gut gesicherter Weise demonstriert, dass die politischen Präferenzen von Einzelpersonen immer schon in ausschlaggebendem Maße von den Orientierungen der spezifischen politischen Kultur mit geprägt sind, in der sie sozialisiert werden. Zwar können unterschiedliche politische Kulturen, im Unterschied zu früheren Annahmen, nicht als nationalgesellschaftlich homogene Einheiten verstanden werden, sondern in den differenzierten Gesellschaftswelten der Gegenwart nur noch als subnationale Milieustrukturen, die auch innerhalb der selben Gesellschaft hochgradig differenziert sind. Der in diesen Forschungen beschriebene Sachverhalt selbst aber kann als empirisch gut gesicherter Beitrag zur Erklärung der Herausbildung politischer Handlungspräferenzen gelten[268].

Abhängig von den spezifischen Traditionen ihrer jeweiligen Bezugsmilieus, in denen politische Grundwerte, kollektive Einstellungsmuster und Handlungsorientierungen eine Schlüsselrolle spielen, bilden Individuen in einem Sozialisationsprozess Grundlagen für ihre politische Präferenzordnung aus, bevor sie beginnen, individuelle Kalküle anzustellen. Diese politisch-kulturellen Handlungspräferenzen wirken zwar entgegen einem verbreiteten kulturalistischen Argument keineswegs als eine hermetisch geschlossene Struktur, die das Verhalten der betreffenden Personen lebenslänglich determiniert. Sie sind aber ein Orientierungsmuster, das für viele zu einer ihr politisches Handeln lebenslang mitbestimmenden Gewohnheit wird, und bei anderen, die es zielstrebig reflexiv korrigieren, in der Regel als ein Bestimmungsfaktor fortwirkt.

Empirische politische Anthropologie

Die empirische politische Diskursforschung hat gezeigt, dass die politischen Präferenzen unter bestimmten Voraussetzungen und in variablem Maße dem politischen Prozess selbst

[267] Almond/ Verba, 1963
[268] Flaig/ Meyer/ Ueltzhöffer 1993, Vester u.a. 1993

nicht extern sind, sondern sich erst unter dem Einfluss des öffentlichen Deliberationsprozesses ausbilden[269]. Interessensinterpretationen, Wertorientierungen und Rationalitätsmodelle für die Festlegung und Erreichung politischer Ziele werden zwar in alle politischen Kommunikationskontexte, in denen Personen eintreten, als Anfangsbedingungen hineingetragen. Sie sind aber in ihrer handlungsorientierenden Konkretion immer auch Kommunikationsprodukte. Die empirischen Forschungsergebnisse machen deutlich, dass eine kommunikative Rationalität als Grundelement politischen Handelns in Anschlag gebracht werden muss, die dazu führt, dass erst in der Auseinandersetzung mit überlieferten Orientierungen, kollektiven Interpretationsangeboten für Situationen und Interessenslagen sowie den öffentlich vorgebrachten Argumenten für gemeinsame Interessen und Belange des Gemeinwesens individuelle Präferenzen ausgebildet werden.

Vivian A. Schmidt hat in einer auf die Reformprozesse der neunzehnhundertneunziger Jahre bezogenen Diskurs-Wirkungsanalyse gezeigt, dass gegen die unmittelbaren Besitzstandsinteressen gesellschaftlicher Mehrheiten gerichtete Sozialstaatsreformen nur unter der Bedingung politische Zustimmung fanden, dass in öffentlichen, auf ein allgemein anerkanntes Konzept von Gerechtigkeit gerichteten Argumentationen, ihre Vermittlung überzeugend gelingt. Das kann auf dem Wege von repräsentativen *Elite-Diskursen* zwischen den hauptsächlich beteiligten Policy-Akteuren, vor allem aber durch *Publikums-Diskurse* in der großen Öffentlichkeit geschehen[270]. Verglichen wurden OECD-Länder, die ähnliche Kürzungsstrategien in dem Bereich der Rentenpolitik und anderer Sozialpolitiken durchgeführt haben. Einige von ihnen haben dies in grundwerteorientierten Diskursen intensiv und gut begründet, andere aber nicht. Die unterschiedlichen Ergebnisse belegen, dass der überzeugende politische Diskurs den entscheidenden Unterschied ausmacht. Dort, wo er mit guten Gründen geführt wurde, änderte der ausschlaggebende Teil der Wähler seine ursprünglichen Präferenzen und stimmte einer Politik gegen die eigenen unmittelbaren materiellen Interessen zu. Dort, wo er unterblieb, beharrten die Wähler auf ihren positionalen Ausgangsinteressen und wählten die betreffenden Regierungen bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit ab. Eine verständigungsorientierte diskursive Praxis ist mithin ein empirisch wahrscheinliches Handlungsmodell, das den Motivationen und Handlungsbereitschaften großer Gruppen von Bürgern keineswegs widerspricht[271]. Eine politische Anthropologie, die ein solches Demokratiemodell durch ihre Prämissen ausschließt, steht erweislich im Widerspruch zur Empirie.

Das heißt aber, wie die neuere empirische Forschung zeigt, keineswegs, dass als empirischer Normalfall ein Modell menschlichen Verhaltens vorausgesetzt werden könnte, bei dem die kommunikative Rationalität und die Orientierung an kollektiven Interessen und sozialen Normen an die Stelle individualegoistischer Rationalitätskalküle tritt. Verbreitet ist vielmehr eine *Dual-Utility-Function Orientierung* als kennzeichnendes politisches Verhaltensmuster[272]. Motivations- und Handlungsstudien, die zunächst von den Modellannahmen der liberal-ökonomischen Theoriebildung ausgehen, in ihren Ergebnissen dann aber zu deren substanzieller Korrektur führen, setzen in einer Reihe unterschiedlicher Verhaltensdimensionen an und überprüfen diese mit empirischen Methoden. Sie machen plausibel, dass in der sozialen Realität mit einem komplexen Orientierungsmuster zu rechnen ist.

[269] V. Schmidt 2000b
[270] V. Schmidt 2000b
[271] Burns/ Ueberhorst 1988
[272] Rothstein 2002: 213

Die meisten Menschen sind in beträchtlichem Maße risikoscheu und präferieren daher Sicherheit und die Kontinuität verlässlicher und berechenbarer Lebensverhältnisse auch dann, wenn ein Wandel nach rational gut begründeten Kalkül eine bessere Befriedigung der individuellen Handlungspräferenzen gewährleisten würde.[273] Das führt z.B., wie *Bo Rothstein* gezeigt hat, dazu, dass unter gegebenen Bedingungen Personen eher einer öffentlich garantierten Versicherung vertrauen, als einer privaten, selbst wenn diese mit geringeren Kosten verbunden ist[274]. Die Voraussetzung hierfür besteht freilich in der Annahme, dass die betreffende Regierung vertrauenswürdig ist. In jedem Falle dominieren in dieser Handlungsdimension die Sicherheits- und Kontinuitätsbedürfnisse über das rationale Handlungsmotiv der Nutzenmaximierung. Dies kann im Hinblick auf die Unterstützung für politische Institutionen und die Frage nach der Bevorzugung öffentlicher oder privater Strategien sozialer Sicherung Folgen haben, die sich von denen, die aus rational-egoistischer Sicht zu erwarten wären, beträchtlich unterscheiden.

Fast allen Menschen ist es aus empirischen Gründen versagt, annähernd vollständige Informationen über die Vielfalt der möglichen Angebote für die Befriedigung ihrer Interessen, deren Vor- und Nachteile sowie die mit ihnen verbundenen Risiken zu gewinnen. Sie neigen daher ganz überwiegend dazu, unterschiedliche kollektive *Heuristiken* der Abkürzung und Annäherung anzuwenden, die ihnen eine zeitsparende Entscheidung ermöglichen, aber, durchaus im vollen Bewusstsein der Handelnden, die tatsächlichen Vor- und Nachteile sowie die zu erwartenden Risiken nicht in einer rational begründeten Weise abbilden[275]. Statt den vergeblichen Versuch zu unternehmen, die Grundlagen der rationalen Kalkulation immer weiter zu vervollständigen, orientieren sich die meisten Menschen in fast allen Handlungsbereichen an Orientierungssystemen, Interpretationsmustern, ideologischen Deutungen oder moralischen Maßstäben, die sie aus zusätzlichen Gründen akzeptieren können, um sie bei der Bewältigung der rational undurchdringlichen Fülle relevanter Informationen zu benutzen und sogar von einem bestimmten Punkt an deren Stelle zu setzen.

Auf diese Weise erweist sich die tatsächliche Orientierung empirisch Handelnder in aller Regel als eine je *spezifische Mischung* aus rationalen Nutzenerwägungen auf der Basis individueller Präferenzen und normativen kollektiven Orientierungen[276]. Sogar im Hinblick auf die ökonomische Rationalitätsdimension stellt sich die Verhaltensorientierung von empirischen Personen als eine Mischung vielfältiger Überlegungen und Motive dar. Da die Handelnden niemals vollständig über die Welt, in der sie ihre Entscheidungen treffen müssen, orientiert sind und auch niemals ausschließlich dem instrumentellen Rationalitätsmodell folgen, dieser Sachverhalt ihnen aber, zumindest teilweise, gleichzeitig bewusst ist, orientieren sie sich auch in erheblichem Maße an dem, was andere Personen in vergleichbarer Lage in der Vergangenheit getan haben. In der Praxis des sozialen Handelns kommen darum so gut wie immer gleichzeitig unterschiedliche Rationalitätsmodelle ins Spiel.

[273] Kahnemann/ Tversky 1979, 1984
[274] Rothstein 2002: 211
[275] Denzau/ North 1994
[276] Jeong 1998: 6

Philosophische Anthropologie

Die komplexen anthropologischen Rationalitätsmodelle können an spezifische Traditionen der neueren philosophischen Anthropologie anschließen, die wiederum in Lichte der empirischen Handlungsforschung zu interpretieren ist. Offenkundig ist dabei, dass eine positive politische Anthropologie a priori als Bestimmung der Entfaltungsräume und der Grenzen des Menschlichen aus reiner Erkenntnis über äußerste Allgemeinheiten hinaus nur als normatives Diktat möglich ist, das selber in der Praxis immer in Gefahr steht, seinerseits anthropologische Grenzen massiv zu verletzen. In der europäischen Tradition ist dies eindeutig und nachhaltig sowohl in der antiken Anthropologie der individuellen Mischung der Seelenkräfte zum Ausdruck gekommen, die jedem Einzelnen vorab und für immer seinen gesellschaftlichen Ort und seine Glückschancen zumaß, als auch in der christlichen Metaphysik der Epoche zwischen Antike und Moderne, die ihre überspannten Erwartungen an das Verhalten der Menschen als ursprüngliche Wesenskräfte in das Sein des Einzelnen hinein projizierte. A priori lässt sich, wie *Helmut Plessner* gezeigt hat, nicht sehr viel mehr als die unüberwindbare natürliche *Sozialität* des Menschen konstatieren, seine biologisch-soziale Doppel-Konstitution[277]. Dass der Mensch trotz seiner biologischen Konstitution die Künstlichkeit der Kultur, die er sich jeweils zum Überleben erst selbst erschaffen muss, zur eigentlichen Natur hat, trug zu dem folgenreichen, in den Traditionen des utopischen und des orthodoxen Sozialismus beheimateten Missverständnis bei, die Natur des Menschen könne kulturell geschaffen werden[278]. A priori lässt sich mit Plessner immerhin feststellen, dass all die kulturellen Künstlichkeiten, die der Mensch aufgrund seiner natürlichen Instinktarmut und seiner ständigen Distanz zu sich selbst für sich selbst erschaffen muss, um als soziales Wesen in selbst erzeugten Lebenswelten überhaupt existieren zu können, gänzlich von der biologischen und sozialen Energie durchtränkt bleiben, aus der die künstlichen Welten allein entstehen können, die ihr erst einen konkreten und handlungsfähigen Ausdruck verschaffen. Die kulturelle Künstlichkeit, die der Mensch seiner Natur nach ist, bleibt durch die soziale und biologische Natur bedingt und begrenzt, die er bei aller Unbestimmtheit eben auch ist.

Dieses *schwache* Apriori wird erst im Aposteriori der historischen Erfahrung der anthropologischen Grenzverletzungen und ihrer Folgen konkret und als politische Orientierung anwendbar. Die zivilisatorische Konstellation, aus der Auschwitz hervorgegangen ist, die selbst zerstörerischen Folgen der linearen Wachstumsstrategien, die wiederkehrende Selbstbedrohung der Zivilisation durch Formen neuer Barbarei im Kleinen, die Ursachen der wiederkehrenden fundamentalistischen Wellen, die absehbare gesellschaftliche Katastrophe des Experiments flexibler Mensch, der Glaube an die Segnungen sich steigernder Beschleunigung und andere Erfahrungen offensichtlicher anthropologischer Grenzüberschreitungen legen die Aufwertung der politischen Anthropologie als Element der normativen Politikorientierung nahe.

[277] Plessner 1976
[278] Miller 1977, Meyer 2001d

Anerkennung

Axel Honneth hat in einer Verknüpfung der historischen Anthropologie *Hegels* mit der Interaktions-Anthropologie von *G. H. Mead* ein empirisch plausibles und politisch bedeutsames anthropologisches Modell entwickelt, das im Hinblick auf politische Konflikte über eine erhebliche Erklärungskraft verfügt[279]. Der *Kampf um Anerkennung* prägt demzufolge die Stufen der Herausbildung der menschlichen Persönlichkeit und die Grundformen der sozialen Beziehungen. Der Einzelne bildet eine Personalidentität nur im Verlauf ursprünglicher Interaktionsbeziehungen aus, die immer schon wirksam waren, bevor er über sich selbst und diese Beziehungen ein Selbstbewusstsein entwickeln kann. Sozialisation und Individuierung bedingen sich gegenseitig und setzen einander voraus. Die Normen der eigenen Identitätsbildung sind die anerkannten Normen auch aller anderer, obgleich der Einzelne in der Reflexion auf die Bedingungen der eigenen Identitätsbildung Freiheit zur Distanz zu ihnen gewinnt.

Individuelle Identität bildet sich in einem Prozess wechselseitiger Anerkennung *der* anderen und *durch die* anderen heraus, indem sich die existentiellen Dimensionen der biologischen Bedürfnisnatur des Menschen und seiner moralischen Sozialnatur innerlich verschränken[280]. Die Dynamik dieses Prozesses, in dem der Einzelne zur Person wird und in dem sich gleichzeitig das Netz der sozialen und politischen Beziehungen zwischen allen herstellt, durchläuft drei Stufen, die sich in unterschiedlichen historischen Gesellschaften und verschiedenen Kulturen voneinander unterscheiden, aber grundlegende Merkmale teilen: *Liebe*, *Recht*, *Solidarität*[281]. Im Begriff der Anerkennung als einem menschlichen Grundbedürfnis verschränken sich moralische und sozial-ökonomische Interessen und Motive. Aus dem Bedürfnis nach Anerkennung und seiner Verweigerung erklärt sich ein wichtiger Teil der Dynamik sozialen Wandels und der *Grammatik* sozialer Konflikte. Sie ist durch die universellen Prozesse der individuellen Sozialisation geprägt. Die Liebe als erste Form der Anerkennung, in der sich die Sozialnatur des Menschen aus seiner biologischen Bedürfnisnatur entwickelt, ist die gelungene Form der Ablösung aus dem ursprünglichen Verschmelzungserlebnis von Mutter und Kind. Auf der zweiten Stufe der Sozialisation erkennen sich die individuierten Personen „dadurch, dass sie dem gleichen Gesetz gehorchen, wechselseitig als Personen an, die in individueller Autonomie über moralische Normen vernünftig zu entscheiden vermögen“[282]. In der wechselseitigen Anerkennung ihrer Autonomie werden die Personen zu Rechtssubjekten und indem sie prüfen müssen, welchen Gesetzen sie aus gemeinsamer Überzeugung folgen können, werden sie zu politischen Subjekten. Auf dieser Stufe entsteht *Selbstachtung* als Grundbedürfnis und als wechselseitiges Erfordernis. Das Bedürfnis nach wechselseitiger Anerkennung der Personen als autonome Subjekte kommt erst in der Einrichtung von Grundrechten und demokratischen Entscheidungsverhältnissen zu seinem Recht, weil es allein in der verbindlichen Geltung dieser Institutionen erfüllt werden kann. Missachtete Anerkennung führt zu sozialen Kämpfen, die erst wieder Befriedung und soziale Integration ermöglichen, wenn das Anerkennungsbedürfnis in ausreichendem Maße allen als befriedigt erscheint.

[279] Honneth 1992, Taylor 1993
[280] Vergl. auch Taylor 1993, Margalit 1996
[281] Honneth 1992: 148 ff
[282] Honneth 1992: 177

Die Sozialnatur des Menschen strebt unvermeidlich einer dritten Stufe wechselseitiger Anerkennung zu, nämlich der „sozialen Wertschätzung", dabei geht es um die Anerkennung der konkreten Eigenschaften und Leistungen der Personen für die Gesellschaft. Die Einzelheiten, unter denen dieses anthropologische Grundbedürfnis dem Einzelnen als befriedigt gelten kann, sind vollständig von den jeweiligen kulturellen Deutungen einer gegebenen Gesellschaft abhängig, zu deren Erhalt der Einzelne beiträgt. Der Kampf um solche Deutungen ist selber eine der beherrschenden Erscheinungsformen des Kampfs um Anerkennung, obgleich er stets in engem Verhältnis zur Arbeitsteilung und zu den Verteilungskämpfen der politischen Ökonomie einer jeden Gesellschaft steht.

Soziale Anerkennung dreht sich um das Selbstbewusstsein des Beitrages des Einzelnen für das Leben der anderen und um seine Anerkennung ihres Beitrages zu seinem eigenen. Es ist das Bedürfnis nach einem im wirklichen Anerkennungsverhalten der anderen bestätigten „Selbstwertgefühl". Das Grundbedürfnis nach Anerkennung als Person ist zum einen selbst elementar und zum andern eine Voraussetzung dafür, dass die Befriedigung der anderen Bedürfnisse als sozial gelungen erfahren werden kann[283].

Institutionen, Interessen und Verhaltensmotive

Die beschriebenen immanenten Beschränkungen im ökonomischen Rationalitätsmodell verlangen dessen Relativierung und teilweise Ersetzung durch andere Rationalitätsmodelle, die im tatsächlichen Entscheidungsverhalten empirischer Personen wirksam werden. *Orbell/ Dawes* haben gezeigt, dass Personen, sobald sie in der Lage sind, miteinander zu kommunizieren, in der Regel nicht dem Handlungsmodell der egoistischen Nutzenmaximierung folgen[284]. Sie neigen zur Übernahme eines Modells rationaler Verständigung. Die Bereitschaf, solidarischen Handlungsnormen zu folgen und sich mit anderen über kollektive Zwecke gemeinschaftlichen Handelns zu verständigen, ist in der wirklichen Handlungsrealität unter solchen Bedingungen bemerkenswert weit verbreitet[285]. Das schlägt sich beispielsweise im empirisch konstatierbaren Wahlverhalten nieder. Die meisten Menschen beziehen in ihre Wahlentscheidungen Überlegungen des Gemeinwohls und gesellschaftlicher Kollektiv-Zwecke ein[286]. Sie folgen weiter gefassten mehrdimensionalen Realitätskonzepten.

Die Realität der Verhaltensmotive erweist sich als eine charakteristische Mischung, in die in ausschlaggebender Weise auch solidarische Handlungsmotive und transegoistische Gemeinschaftsinteressen einfließen. Zahlreiche Studien haben gezeigt, dass gerade in Situationen, in denen soziale Widersprüche und Handlungsdilemmas ins Spiel kommen, davon ausgegangen werden muss, dass die handelnden Personen ihren Entscheidungen unterschiedliche Nutzenfunktionen zugrunde legen und die Rationalität ihrer Handlungsstrategien auf sie beziehen. *Margaret Levi* ist aufgrund ihrer Untersuchungen zu dem Ergebnis gelangt, dass zur Erklärung des Handelns der Mehrzahl der Menschen zumindest eine doppelte Nutzenfunktion in Anschlag gebracht werden muss. Sie wollen zum gesellschaftlichen Wohl beitragen, solange sie die Überzeugung haben können, dass in der Gesellschaft, in der sie leben, soziale Güter hervorgebracht werden. Sie neigen aber nicht zu altruisti-

[283] Margalit 1996
[284] Orbell/ Dawes 1991
[285] Ledyard 1995
[286] Lewin 1991

schem Handeln, denn sie wollen ihre eigenen Interessen bei dieser Motivmischung gleichzeitig soweit wie möglich mit einbeziehen[287]. Sie wollen zum Gemeinwohl beitragen und nicht als egoistische Nutzenmaximierer die Gesellschaft lediglich für ihre eigenen Zwecke instrumentalisieren. Sie wollen aber, wie *Bo Rothstein* diese Forschungsergebnisse resümiert hat, gleichzeitig auch sicher sein können, dass sie nicht zugunsten einer Gemeinwohlfiktion handeln, die ihre Gesellschaft in Wirklichkeit gar nicht einlösen kann, weil alle anderen solchen Handlungsmotiven nicht folgen. Daher sind *Vertrauen* und die Gewissheit der Wirksamkeit von *Reziprozitäts-Normen* eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sich Personen solidarisch verhalten und die Kooperation mit anderen suchen.

Diese Resultate empirischer Forschungen sind von *Margaret Levi* mit dem Begriff des *contingent consent* bezeichnet worden[288]. Damit ist gemeint, dass Personen *unter bestimmten Bedingungen* bereit sind, einen solidarischen Beitrag zur Hervorbringung öffentlicher Güter und gemeinwohl-orientierter gesellschaftlicher Leistungen zu erbringen. Das ist dann der Fall, wenn sie voraussetzen können, dass der gesellschaftliche Kontext es wahrscheinlich macht, dass viele andere und die institutionellen Akteure selbst gleichermaßen für die Bereitstellung öffentlicher Güter tätig werden. Die meisten Menschen sind, sobald diese Rahmenbedingung erfüllt ist, an einer vernünftigen Balance zwischen ihren eigenen Interessen und einem verantwortlichen Beitrag zum Gemeinwohl interessiert. Sie folgen also zwei oder mehreren Rationalitätsmodellen und binden das ökonomische Rationalitätsmodell der egoistischen Nutzenmaximierung in ein weiter gefasstes Rationalitätsverständnis der Verantwortung für das Gemeinwohl und die ihm zugeordneten öffentlichen Güter ein.

Nur in Situationen, in denen offensichtlich die öffentlichen Institutionen nicht funktionieren und sich die Mitmenschen, soweit erkennbar, vom Gemeinwesen und seinen Handlungszwecken abwenden, verkürzen sich die Handlungsmotive der einzelnen Personen immer mehr zu dem Versuch, unter der gegebenen Situation das Maximum egoistischen Nutzens zu gewinnen. Sobald aber Institutionen eingerichtet sind, deren Wirksamkeit Vertrauen erzeugt, und die Erfahrung kooperationsbereiter Mitmenschen, die Vertrauen verdienen, allgemein wird, tendieren die meisten Menschen dazu, ihrerseits ein kooperatives, gemeinwohl-orientiertes Verhalten zu praktizieren, das nicht im Gegensatz zu ihren individuellen Interessen steht, aber sie dennoch überschreitet und in einen weiteren sozialen Rahmen einbettet.

Anthropologie und Soziale Demokratie

Diese empirischen Befunde sind für eine Theorie der Sozialen Demokratie von weit reichender Bedeutung. Sie lassen sich nämlich in der dialektischen These zusammenfassen, dass solidarische und kooperations-orientierte gesellschaftliche Strukturen und Institutionen Kooperation und Solidarität als Verhaltensmotiv wahrscheinlicher machen, während umgekehrt Verhältnisse, in denen Gemeinwohlprojekte marginalisiert sind, öffentliche Institutionen der politischen Verständigung für gemeinsame Projekte schwach und eine Kultur der Vorrangstellung individueller Risikosicherungsstrategien dominant geworden sind, ein Verhalten zum Normalfall werden lassen, das sich dann tatsächlich dem Menschenbild des in der ökonomischen Theorie unterstellten egoistischen Nutzenkalkulierers angleicht.

[287] Levi 1991: 139
[288] Levi 1991

Dieser empirische Befund ist freilich nicht zu verwechseln mit der in der frühen sozialistischen Tradition gepflegten utopischen Hoffnung, dass sich jedwede Institution die Menschen schaffen werde, derer sie zu ihrem programmgemäßen Funktionieren bedarf[289]. Die zitierten Befunde der empirischen Handlungsforschung haben ja auch deutlich gemacht, dass der Eigennutz selbst unter Bedingungen einer weit gehend kooperativen Umwelt immer seine zentrale Stellung im individuellen Handeln behält, und eine Grenze bildet, die auch durch noch so günstige institutionelle Arrangements nicht übersprungen werden kann.

In ihrer Gesamtheit legen die dargelegten Erkenntnisse zur philosophischen und politischen Anthropologie eine Reihe gravierende Schlussfolgerungen für die Theorie der Sozialen Demokratie nahe:

Erstens: Die Gerechtigkeitsmotive und Solidaritätspotenziale hängen in ausschlaggebendem Ausmaße davon ab, welche informellen zivilgesellschaftlichen Handlungsstrukturen und welche sozialstaatlichen und politischen Institutionen auf der gesellschaftlichen ‚Angebotsseite' der ‚Nachfrage' auf der Seite des bürgerschaftlichen Engagements gegenüber stehen. Als empirisch widerlegt muss beim erreichten Stand der Forschung das Grunddogma der libertären Anthropologie gelten, demzufolge die egoistische, vollständig rational kalkulierende Einzelperson der Normaltyp des Bürgers sei. Empirisch unhaltbar erscheint auch die Anthropologie des radikalen Institutionalismus, der zufolge es allein die Institutionen sind, die als Fixpunkte individueller Verhaltensorientierung dienen[290].

Zweitens: Theoretisch plausibel und empirisch gut begründet erscheint die Theorie des *contigent consent* mit ihren beiden Grundannahmen, wonach zum einen eine komplexe Mehrfachrationalität als individuelle Verhaltensgrundlage die Regel ist und zum anderen rational begründete Erwartungen über die Kooperationsbereitschaft der anderen und die Zuverlässigkeit der bestehenden Institutionen die Vertrauensgrundlage bilden, auf der Motive der solidarischen Rücksichtsnahme und der gemeinwohlorientierten Handlungskooperation eine gewichtige Form der Handlungssteuerung werden.

Drittens: Der gemäßigte Institutionalismus und die Ergebnisse der politischen Kulturforschung begründen die Erwartung, dass Formen zirkulärer Kausalität zwischen angemessenen Formen der Institutionalisierung einschließlich einer lebendigen Zivilgesellschaft und ihnen entsprechenden Verhaltensorientierungen annähernd in dem Maße zu erwarten sind, in dem die angebotenen Strukturen und Institutionen öffentlich begründbaren Kriterien von Fairness und Gerechtigkeit entsprechen. Insofern ist Gerechtigkeit, sei es als kulturell habitualisierter Grundwert, sei es als Thema öffentlicher Diskurse, ein wichtiger Kausalfaktor für individuelle Verhaltensorientierungen, sofern sie zugleich in angemessenem Maße als qualifizierendes Merkmal der öffentlichen Institutionen glaubhaft gemacht werden kann.

Viertens: In gleicher Weise wie - belegt durch das schwedische Modell - eine umfassende universalistische Institutionalisierung als gerecht empfundener politischer und sozialstaatlicher Strukturen Solidarität und gemeinwohlorientiertes Verhalten stützen, können

[289] Meyer 2001d

[290] Trotz seiner radikal institutionalistischen Selbstetikettierung „nur Institutionen zählen" vertritt der schwedische Sozialwissenschaftler Bo Rothstein im Grunde eine gemäßigt institutionalistische These. Ihm zufolge beruht nämlich das hohe verhaltensmotivierende Potential, das Institutionensysteme entfalten können, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen, ausschlaggebend darauf, dass sie ihrerseits den Gerechtigkeits- und Fairnesserwartungen der Bürger weitgehend entgegenkommen und zudem durch das ihnen entsprechende Handeln ihrer Repräsentanten das Vertrauen der Bürger rechtfertigen, dass sie in der Alltagspraxis ihrem legitimierenden Anspruch auch tatsächlich gerecht werden. Rothstein 1998

darum, wie Beispiele aus den angelsächsischen Ländern zeigen, Formen institutionalisierter Minimalstaatlichkeit und residualer Sozialstaatlichkeit diejenigen Verhaltensdispositionen in großem Umfang erst forcieren, auf die sie sich zu ihrer Legitimation stützen[291].

Fünftens: Da gesellschaftliche Lebensbedingungen und politische Verhältnisse, in denen sich Personen weit gehend ungesichert und in ihrem Anspruch auf Gerechtigkeit und Partizipation nicht anerkannt erfahren, elementare Grundbedürfnisse verletzen, birgt die Institutionen- Verhaltens-Spirale des libertären Zyklus nicht nur ein großes Legitimationsproblem im Hinblick auf die Geltung von Grundrechten, sondern ebenso ein hohes Potenzial der Erzeugung von sozialen Risiken politischer Entfremdung und gesellschaftlicher Desintegration.

Die Institutionalisierung Sozialer Demokratie und die öffentlichen Gerechtigkeitsdiskurse können sich folglich nicht nur auf empirisch nachgewiesene anthropologische Dispositionen stützen, sie werden auch als Kausalfaktoren für die Prägung von Verhaltensorientierungen wirksam.

10. Gerechtigkeit und politische Integration

Gerechtigkeit und Grundrechte

Die Theorie der Sozialen Demokratie ist prinzipiell von einer speziellen normativen Begründung unabhängig, da sie sich für ihre zentralen Belange auf die universellen, völkerrechtlich bindenden Grundrechte der *Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen* vom 16.12.1966 stützen kann. Diese deklariert in ihrem *Pakt über staatbürgerliche und politische Rechte* die normativen Grundlagen der liberalen Demokratie. Der *Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* hingegen enthält in umfassender Weise all jene Grundrechte, die ein anspruchsvolles und weit gespanntes Verständnis sozialer Bürgerschaft begründen, also die normativen Grundlagen einer sozialen Demokratie[292]. Diese universellen Grundrechte unterliegen, obgleich sie „bindende Pflichten“[293] statuieren, gegenwärtig jedoch nur einem schwachen Sanktionsregime für die Gewährleistung ihrer Durchsetzung in den einzelnen Unterzeichnerstaaten. Sie verpflichten nach völkerrechtlichem Verständnis jede der 148 Regierungen der Welt, deren Staaten sie ratifiziert haben, als geltendes Recht[294]. Sie sind die positivrechtliche normierte Basis für die theoretische Konzeption und die politische Legitimation einer Demokratie, die über die liberalen und politischen Grundrechte hinaus auch den sozialen und ökonomischen Grundrechten der Bürger Geltung verschafft. Sie wirken als weltweit normativer Bezugsrahmen für *Soziale* Demokratie. Die Bezugnahme auf diese universelle völkerrechtliche Legitimationsbasis Sozialer Demokratie erfolgt nicht aus rechtspositivistischem Legitimationsglauben, sondern in handlungsethisch pragmatischer Absicht. Sie stützt sich zunächst nur auf die Tatsache des in diesen Rechten verkörperten weltweiten normativen Konsenses, der ein argumentativ motiviertes Einverständnis aller Unterzeichnerstaaten voraussetzt, was auch immer ihre Begründungsideen im Einzelnen sein mögen. In *demokratietheoretischer* Perspektive kann auf dieser Argumentationsebene nur das begründete Einverständnis selbst zählen, nicht aber

[291] Vergl. Esping-Andersen 1990

die philosophische Würdigung der verschiedenen Begründungen selbst, die die Unterzeichner in ihren jeweiligen politisch kulturellen Kontexten in Anspruch nehmen.

Die Grundrechte sind „mittlere Gerechtigkeitsprinzipien“[295]. Sie nehmen eine Zwischenstellung zwischen den Prinzipien der Gerechtigkeit und den politischen Anwendungsdiskursen gerechter Politik ein. Den Pakten liegt ein Grundrechtsverständnis zugrunde, das Gerechtigkeit in ihrer sozialen Dimension als eine Form von *Sockelgleichheit* auslegt, die sich in gleichen Grundrechten und -pflichten in den zentralen gesellschaftlichen Handlungsfeldern entfalten muss. Vor allem in ihrer sozialen und ökonomischen Dimension decken die universellen Grundrechte des Paktes durch ihre sozialen Sicherungs- und Teilhabenormen in hinreichendem Maße einen strukturellen Kern Sozialer Demokratie ab. Soweit sich die Theorie der Sozialen Demokratie auf die politischen und sozialen Grundrechte des Paktes stützen kann, ist sie daher zunächst von den Begründungsansprüchen entlastet, die jede besondere Theorie politischer und sozialer Gerechtigkeit einzulösen hat.

Gerechtigkeit und politische Integration

Dennoch bedarf die Theorie der Sozialen Demokratie über diese normative Fundierung in den universellen Grundrechten hinaus aus anderen Gründen auch eines Bezugs zur Theorie der Gerechtigkeit. In Hellers *Theorie der sozialen Demokratie* spielt das demokratie*soziologische* Argument eine Schlüsselrolle, dass nur die *Erfahrung und die Erwartung der Möglichkeit der Einigung im Kompromiss* zwischen den wirtschafts- und sozialpolitischen Konfliktparteien die rechstaatliche Demokratie als moderne Staatsform möglich macht. Die Bedingung der Möglichkeit dieser Einigung ist ein Gerechtigkeitsverständnis, das die Beteiligten zumindest insoweit teilen, dass sie es als verbindliche Bezugsgröße bei ihren politischen Verhandlungen und bei der Einschätzung der Legitimität ihrer Ergebnisse zugrunde legen können. Es muss Heller zufolge aus diesem Grund in seinem normativen Kern als realer Wirkfaktor in die politische Kultur der Gesellschaft schon eingelassen sein, um durch öffentliche Diskurse und politische Aushandlungsprozesse in den aktuellen Politikdebatten der Gesellschaft präzisiert und dadurch als Integrationsfaktor wirksam werden zu können.

Während in der reinen Rechtslehre *Hans Kelsens* die zwingende Logik der Normen des Rechts selbst als Garant ihrer Geltung und Realisierung im Staate erschien, fasst Heller den Zusammenhang zwischen Interessen und Rechten als eine staatsoziologische und daher in ihrer Beantwortung unvermeidlich empirisch kontingente Frage[296]. Die Anwendungsdiskurse der Gerechtigkeit sind ihm zufolge von den sozialen und ökonomischen Interessen der gesellschaftlichen Konfliktparteien nicht unabhängig. Das gilt nicht nur für die in ihrer gesellschaftlichen Lage schlechter Gestellten, die durch mehr Gerechtigkeit die Verbesserung ihrer Position in der „gesamtgesellschaftlichen Arbeits- und Güterordnung“ erwarten können. Es gilt, und das ist Hellers entscheidendes *staats-soziologisches* Argument an dieser Scharnierstelle seiner Theorie, ebenso, wenn auch aus anderen Gründen, für die gesellschaftlich besser Gestellten, die auf der Ebene der materiellen Güterverteilung und der

[292] Heidelmeyer 1972, vergl. Kap. 6
[293] Heidelmeyer 1972: 40
[294] Vergl. Kap. 6
[295] Höffe 2001
[296] Schluchter 1968 , Müller/ Staff 1984

Entscheidungsvorrechte im Prozesse der Übertragung der materiellen Rechtsstaatsidee auf die gesellschaftliche Gesamtverfassung den Verlust bestehender Vorteile zu erwarten haben. Ihr Interesse liegt auf einer anderen Ebene. Sie lassen sich in der *staatspolitischen* Erwartung auf einen öffentlichen Gerechtigkeitsdiskurs ein, dass erst durch die aus ihm hervorgehenden Kompromisse ein allgemeiner Legitimitätsglauben und damit staatliche Einheit im Rahmen der rechtsstaatlichen Demokratie gebildet und auf ein sicheres Fundament gestellt werden kann. Diese gilt allen Beteiligten als die Bedingung gesellschaftlicher Integration, die ihrerseits Voraussetzung für die Wahrung der je eigenen bestandsfähigen wirtschaftlichen und sozialen Interessen ist. Das Scheitern der Einigungsversuche über gerechte Politik würde den Fortbestand des gemeinsamen staatlichen Rahmens selbst in Frage stellen. Eine solche politische Grundlagenkrise mit ungewissem Ausgang würde aber die Durchsetzungschancen der sozio-ökonomischen Interessen aller Beteiligten überhaupt zweifelhaft machen. Diese demokratiepolitische Erkenntnis eint die Akteure und begründet ihr gemeinsames Interesse an einer Moderation ihrer Konflikte durch einen verbindenden Bezug zum öffentlichen Diskurs über Gerechtigkeit. Sie teilen in dieser Hinsicht ein gemeinsames Interesse an der Verständigung über Gerechtigkeit in der gesellschaftlichen Gesamtverfassung.

Als Hintergrundmotiv Hellers bei dieser Überlegung war die in seiner Epoche noch aktuell scheinende Alternative Klassenkompromiss oder Revolution wie eine historisch aktualisierte Form der Hegelschen Kausalität des Schicksals gegenwärtig[297]. Jedoch auch ohne diese historische Drohkulisse spricht nach Hellers Argumentation allein schon der Zwang, sich in der rechstaatlichen Demokratie am Ende auf grundlegende Fragen immer einigen zu müssen, für das gemeinsame Interesse aller Konfliktparteien, sich an gemeinsam geteilten Gerechtigkeitsnormen zu orientieren. Die Normen der Gerechtigkeit sind in den Grundrechten der rechtsstaatlichen Demokratie institutionalisiert und entfalten ihre Geltungslogik in öffentlichen *Anwendungs*-Diskursen, die aber auch durch die sozio-ökonomischen Positionsinteressen der an ihnen Beteiligten mitgeprägt werden. Nur unter der jeweils empirisch einzulösenden Voraussetzung des Zustandekommens eines gemeinsamen Interpretationsrahmens in dieser bestandssichernden Legitimationsfrage kann die Bereitschaft aller Bürger erwartet werden, sich politisch in dem für die staatliche Einheitsbildung notwendigen Maße miteinander verständigen zu wollen. Die Grundlage dieser Verständigungsmöglichkeit bildet der politische Grundwert der Gerechtigkeit, soweit eine Gesellschaft ihn als Ausgangspunkt des öffentlichen Diskurses voraussetzen kann. Soziale Demokratie ist bei Heller in genau diesem Sinne als die Übertragung der materiellen Rechtsstaatsidee, also einer nicht mehr nur prozedural, sondern inhaltlich bestimmten Gerechtigkeitsnorm, auf die gesellschaftliche Gesamtverfassung bestimmt. Sie ist *in den Formen* des demokratischen Rechtstaates nur *auf dem Wege* der Einigung der sozialen Konfliktparteien in den gesellschaftspolitisch grundlegenden Fragen zu erlangen. Ein reflexives Interessenkalkül zweiter Ordnung motiviert demzufolge auch diejenigen zur ernsthaften Teilhabe am politischen Gerechtigkeitsdiskurs, die von ihm eher die Einschränkung ihrer gegebenen sozio-ökonomischen Vorteile zu erwarten haben.

Die empirische Analyse der politisch-kulturellen Einstellungen und der Wahlmotive von Bürgerinnen und Bürgern in modernen Demokratien belegen, wie die neuere Forschung zunehmend zeigt, dass Hellers gerechtigkeits-soziologisches Argument keineswegs

[297] Schluchter 1968, Lee 1994

die Frucht einer idealistischen Fiktion ist[298]. Sie findet in ihnen vielmehr ebenso wie in der empirischen Forschung über die Rolle grundwertebezogener Diskurse im Prozess der politischen Legitimation eine starke empirische Stütze. Die Grundlagen dafür sind in dem komplexen Rationalitätsmodell zu finden, dem Bürger unter normalen demokratischen Voraussetzungen tatsächlich eher folgen als der Rationalität des bloßen privatnützigen Interessenkalküls des libertären Modells, das sich in empirischer Hinsicht vielmehr als eine wissenschaftliche Modell-Fiktion erweist[299]. Im Sinne des Hellerschen Arguments eines internen Wechselbezugs zwischen der demokratiesoziologischen und gerechtigkeitstheoretischen Argumentationsebene im Prozess der Realisierung Sozialer Demokratie bedarf die Theorie der Sozialen Demokratie über ihre Fundierung durch universelle Grundrechte hinaus daher einer Bezugnahme zur Theorie der Gerechtigkeit.

Die Theorie der Sozialen Demokratie verlangt folglich zwei unterscheidbarer Bezüge zur Theorie der Gerechtigkeit: *Erstens,* in *politisch-funktionaler* Hinsicht die Erklärung der *Rolle* eines in ausreichendem Maße geteilten Verständnisses von Gerechtigkeit bei der Realisierung einer Politik der sozialen Demokratie. Dieser theoretische Bezug ist vor allem aus *empirischen* Gründen unverzichtbar. *Zweitens*, in *normativ-inhaltlicher* Hinsicht die Klärung der Mindestanforderungen an Theorien der Gerechtigkeit im Hinblick auf die normativen Grundlagen der Sozialen Demokratie.

Einen politischen *Grundwert* Gerechtigkeit zu teilen, kann und muss in politisch pragmatischer Sicht nicht bedeuten, dass sich die Beteiligten auf eine Theorie der Gerechtigkeit einigen oder von vornherein über den Inhalt der einschlägigen Normen Einigkeit besteht. Vorausgesetzt werden muss lediglich, im Sinne der Rawlsschen Theorie des *politischen Liberalismus*, ein überlappender Konsens über dasjenige Mindestmaß normativer Regelungspotenziale im zugrunde gelegten Gerechtigkeitskonzept, das im Urteil aller Beteiligten die Einschätzung der Einigungsmöglichkeit begründet und in einer gemeinsamen politischen Verständigungspraxis in einem hinlänglichen Maße dann auch bestätigt wird[300]. Es geht für die politische Funktion des Gerechtigkeitskonzepts darum, dass ein anwendungsbezogener politischer Diskurs in den Augen der Beteiligten sinnvoll erscheint und diese Erwartung sich in ihrer gemeinsamen Praxis im Großen und Ganzen auch immer wieder bestätigt.

Die Doppelrolle der politischen Grundwerte

In der Theorie der Sozialen Demokratie kommt den politischen Grundwerten eine charakteristische Doppelstellung zu. Das gilt vor allem für den politischen Grundwert der Gerechtigkeit. Seine konsensuelle Geltung in der ganzen Gesellschaft ist nämlich zum einen die Voraussetzung dafür, dass diese sich überhaupt eine rechtsstaatlich demokratische Verfassung gibt und in ihren grundlegenden Rechten und formalen Entscheidungsstrukturen Grundsätzen der Gerechtigkeit Geltung verschafft. Sie setzt, zweitens, voraus, dass in die öffentlichen Diskurse eine inhaltliche Vorstellung von Gerechtigkeit eingebracht und verteidigt werden kann, die mindestens:

[298] V.Schmidt 2000b
[299] Vergl.für die Belege Kap. 9
[300] Rawls 1992, 1993

1. Kriterien für die gerechte Ordnung der Gesamtheit der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen enthält,
2. Maßstäbe für die Berücksichtigung unterschiedlicher sozialer und wirtschaftlicher Interessen setzt, und
3. einen gesellschaftsweiten Geltungsanspruch als Ausgangspunkt für die Beratungen und Entscheidungen der zuerst genannten beiden Punkte begründet.

In Anlehnung an die Tradition des egalitären Liberalismus von Kant bis zum gegenwärtigen gerechtigkeitsphilosophischen Diskurs sind im Hinblick auf die Diskussion der Rolle politischer Grundwerte zwei Unterscheidungen von ausschlaggebender Bedeutung. Die erste bezieht sich auf die inhaltliche Begriffsbestimmung[301], die zweite auf die Differenzierung der Geltungsdimensionen.

Erstens: Auf der Ebene der moralischen Verbindlichkeit lässt sich im Prinzip nur ein einziger komplexer Grundwert definieren, der für das politische Handeln rechtsverbindliche Verpflichtungen nach sich zieht, nämlich der Grundwert der Gerechtigkeit. Von *Kant* bis *Dworkin* ist Gerechtigkeit in dieser Tradition des politischen Liberalismus immer als die Universalisierungsnorm der Freiheit, also als gleiche Freiheit oder gleiche Autonomie aller Menschen bestimmt worden[302]. Freiheit als universeller politischer Grundwert legt sich in einem Gerechtigkeitsverständnis aus, das im Kern nichts anderes bestimmt, als diese Universalität im Freiheitsverständnis selbst. Auf der Ebene ihrer prinzipiellen Bestimmung ergibt sich der von *Isaiah Berlin* konstatierte Pluralismus der obersten politischen Grundwerte nicht[303]. Freiheit als universelle Norm ist gleichbedeutend mit der Freiheit aller Personen und konvergiert in dieser Bestimmung mit dem Verständnis als gleicher Freiheit. „Freiheit", die nicht universalistisch als gleiche Freiheit verstanden wird, erweist sich hingegen als Willkür, als partikulares Privileg. Ein Gerechtigkeitsverständnis auf der anderen Seite, das nicht wenigstens bezogen auf die Freiheitsnorm eine egalitäre Komponente enthält, widerstreitet auch minimalen Geltungsbedingungen seiner universalistischen Begründbarkeit prinzipiell. In theoretisch systematischer Hinsicht handelt es sich infolgedessen um einen einzigen komplexen politischen Grundwert, dem der Gerechtigkeit als gleicher Freiheit. In ihm sind die politischen Leitbegriffe der Gleichheit und der Freiheit bereits auf universalisierbare Weise intern aufeinander bezogen.

Nur die *moralischen* Normen der Gerechtigkeit sind nach allgemeinem philosophischen und staatswissenschaftlichen Verständnis unmittelbar für alle Menschen als Handlungsnormen unbedingt *verpflichtend* und darum auch für den *politischen* Prozess in rechtsstaatlichen Demokratien *bindend*. *Berlins* metaphysischer Grundwertepluralismus ergibt sich daraus, dass er den Freiheitsbegriff in seiner zentralen Bestimmung als negative Freiheit so weit einengt, dass er den Bezug zu den Freiheitsrechten aller anderen Personen verliert und damit mit Willkür konvergiert. Auf der Ebene der politischen Anwendungsdiskurse können sich freilich hartnäckige Spannungen und Widersprüche bis hin zu politischen Dilemmas im Verhältnis der einzelnen *Komponenten* des Grundwerts der gleichen Freiheit ergeben[304]. Der in der Geschichte der Sozialen Demokratie maßgebliche politische Grundwert der *Solidarität* liegt demgegenüber auf einer geringeren Stufe der Handlungsverpflich-

[301] Rawls 1979, Dworkin 2000
[302] Das sieht auch Gray als die Summe der klassisch liberalen Tradition. Gray 1995: 56 ff
[303] Berlin 1958: 47ff
[304] Berlin 1958, 1969, Meyer 2004, vergl. Kap. 57

tung und wirkt komplementär zu den Normen der Gerechtigkeit, die unbedingt gelten und rechtliche Institutionalisierung verlangen[305].

Zweitens: Das im Begriff der Gerechtigkeit zum Ausdruck kommende universalistische Freiheitsverständnis der liberalen Tradition bezieht sich historisch und systematisch ursprünglich in konstitutiver Funktion zunächst auf die *polity*-Dimension des politischen Gemeinwesens und dann in regulativer Funktion auf die *policy*- und *politics*-Dimensionen moderner Politik. Auf der vorinstitutionellen Ebene übernimmt es für die Gründung rechtstaatlicher Demokratie die *konstitutive Funktion* der Begründung und Legitimation politisch-gesellschaftlicher Rechte und Institutionen. Es gewinnt für die Soziale Demokratie in dem damit gesetzten Rahmen die *regulative* Funktion der Orientierung und Legitimierung der politischen Deliberationsprozesse, die zu politischen Entscheidungen über die Chancen- und Ressourcenverteilung, im Prinzip über die Gesamtheit der regulativen und distributiven Politiken führen. Dabei handelt es sich um den strategischen Politikbereich, der in der Terminologie *Hellers* als Prozess der Übertragung des materiellen Rechtstaates auf die gesellschaftliche Gesamtverfassung bezeichnet wird. Auch im Selbstverständnis der liberalen Demokratie müssen jedoch die politischen Deliberations- und Entscheidungsprozesse Bedingungen der politischen Teilhabegleichheit genügen, also im Hinblick auf die Gerechtigkeitsnorm begründbare gleiche Handlungsbedingungen aller Bürger erfüllen. In diesem Sinne umfasst die Legitimationswirkung des politisch-moralischen Grundwerts der Gerechtigkeit als Klammer alle drei Politikdimensionen und orientiert in ihnen das Handeln und die gesellschaftlich-politischen Institutionalisierungsprozesse mit jeweils unterschiedlichem Geltungsstatus:

1. Auf der *polity*-Ebene verteilt er die Rechte und Pflichten der Staatsbürger gleich und sichert sie durch *rechtsverbindliche* Institutionalisierung.
2. Auf der *policy*-Ebene gibt er Orientierungen für die gerechte Verteilung der für die Handlungsfreiheit der Personen erforderlichen Chancen und Ressourcen.
3. Auf der *politics*-Ebene gewährleistet er gleiche Teilhabechancen für den politischen Entscheidungsprozess und reguliert die politische Kultur des Konfliktaustrags.

Die politische Praxis der rechtstaatlichen Demokratie setzt mithin in all ihren Handlungsdimensionen voraus, dass die Akteure in ihren Diskursen und Verhandlungen an einem gemeinsamen Gerechtigkeitsverständnis orientiert sind, wie weit dieses in ihrer tatsächlichen Konfliktpraxis am Ende im gegebenen Fall auch immer führen mag. Ohne diese Voraussetzung der Möglichkeit eines Gerechtigkeitskonsenses wäre die Praxis der rechtsstaatlichen Demokratie als einer Form politisch legitimierten Handelns nicht möglich, weil dann bereits ihr institutioneller Rahmen selbst umstritten bliebe. Die Prinzipien dieses gemeinsam geteilten Gerechtigkeitsverständnisses sind die Quelle, aus der die Akteure schöpfen, wenn sie die Grundrechte ihres Gemeinwesens institutionalisieren, und - weniger eindeutig und unmittelbar - auch wenn sie über Projekte regulativer und distributiver Politik entscheiden.

[305] Höffe 2001

Gerechtigkeit und politische Kultur

Die universellen Grundrechte des *Pakts der Vereinten Nationen* formulieren für die polity-Ebene weitgehende, starke und vergleichsweise präzise normative Verpflichtungen, für die politics-Ebene eine Reihe von institutionellen Verpflichtungen und regulative Normen und für die policy-Ebene eine Reihe von allgemeinen normativen Zielsetzungen. In Hinblick auf die *Verteilungsrelationen* von Lebenschancen und Ressourcen im Verhältnis der Bürger eines politischen Gemeinwesens zueinander und erst Recht im Weltmaßstab, lässt der Pakt entscheidende Fragen offen. Er definiert jedoch die Grundlagen und Grenzen des legitimen politischen Gestaltungsraumes. Innerhalb dieser Grenzen können und müssen die Bürger für jedes politisches Gemeinwesens und für die globale Gesellschaft im Ganzen im Hinblick auf ihr Gerechtigkeitsverständnis und die konkreten Problemlösungen ihre Entscheidungen treffen.

Die Legitimation eines konkreten Gemeinwesens entscheidet sich im Bewusstsein seiner Bürger nicht allein durch die gelungene Institutionalisierung der Grundrechte (polity), sondern auch dadurch, dass der politische Prozess (politics) und die auf den einzelnen gesellschaftlichen Handlungsfeldern verfolgten Politiken (policies) von allen als gerecht verstanden werden können. In dieser Hinsicht bedarf die Theorie der Sozialen Demokratie über ihre Verankerung in den völkerrechtlich geltenden Grundrechten hinaus einer Klärung der Funktion und der Inhaltsbestimmungen eines universalistisch begründbaren Gerechtigkeitsbegriffs. Die Grundrechte der UN-Pakte sind zwar in einer solchen normativen Tiefen- und Breitenausfächerung formuliert, dass sie die Forderungen der Sozialen Demokratie nicht lediglich stützen, sondern sie in unzweideutiger Weise auch für alle Regierungen der Unterzeichnerstaaten politisch verpflichtend machen. Das Projekt der Sozialen Demokratie ist in jedem einzelnen Gemeinwesen und in der globalen polity über die institutionell-strukturellen Arrangements hinaus, die die Grundrechte der Pakte verlangen, auch auf die Wirksamkeit in der politischen Kultur verankerter Normen sozialer Gerechtigkeit angewiesen. Das ist die Voraussetzung dafür, dass sie als nachhaltige Orientierung im Prozess der demokratischen Deliberation und der auf sie bezogenen policy-Entscheidungen wirksam werden zu können. Das gilt unter anderem schon deswegen, weil auch die Grundrechte im Prozess ihrer Konkretisierung sowohl für ihre Präzisierung konkreter Politikprojekte wie auch für die Mobilisierung einer ausreichenden Unterstützung auf die Einbettung in einen wirksamen gesellschaftlichen Gerechtigkeitsdiskurs angewiesen sind. Soziale Demokratie bedarf im Sinne Hannah Arendts der kommunikativen Macht einer überzeugenden politischen Leitidee der sozialen Gerechtigkeit.

Sozio-Kultur und Deutungskultur

Eine politische Kultur, die politische Grundwerte als real wirksame Handlungsorientierungen im Sinne einer gelebten Sozio-Kultur überliefert, ist kein genetisches Erbe einer Gesellschaft, sondern ein dynamischer und widerspruchsvoller und im Prinzip stets auch in hohem Maße offener kollektiver Lernprozess. Er entfaltet sich in einer widerspruchsvollen Wechselwirkung zwischen den überlieferten Orientierungen, den realen sozialen und politischen Erfahrungen der Gesellschaft und der Deutungskultur ihrer öffentlich wirksamen Interpretation. Die Wechselwirkungen zwischen *Sozio-Kultur* und *Deutungskultur* beziehen

den öffentlichen Gerechtigkeitsdiskurs auf diejenigen Formen seines Verständnisses, die in der gelebten Sozio-Kultur der Gesellschaft ein ausreichendes Maß an Entsprechung finden[306]. Das ist der treffende Kern in kommunitaristischen Gerechtigkeitstheorien vom Typ *Michael Walzers*[307]. Sie macht andererseits die Aktualisierung der tradierten Orientierungspotenziale einer Gesellschaft von den Formen ihrer angemessenen Interpretation im Lichte neuer Erfahrungen und Probleme in den Diskursen der gesellschaftlichen Deutungskultur abhängig. In diesem Sinne spielt der öffentliche Gerechtigkeitsdiskurs durchaus eine wesentliche Rolle bei der Herausbildung aktualitätsbezogener politischer Problemlösungen.

Auch die akademischen Theorien und Modelle des neueren Gerechtigkeitsdiskurses sind ja, wenn auch in ihrer ursprünglichen wissenschaftlichen Fassung oft in abstrakter Modellierung und technischer Formalisierung, als Entwürfe für eine Argumentation zu verstehen, die in einem öffentlichen Diskurs Anerkennung finden kann. Nur darin besteht, im Übrigen auch durchweg nach ihrem eigenen Verständnis, ihr theoretischer Geltungssinn und ihr Anspruch auf Relevanz. Um diese Potenziale der *öffentlichen Kommunikationsarenen*, der überlieferten *politischen Kultur* und eines *anerkennungsfähigen Gerechtigkeitsdiskurses* zu entfalten, bedarf es in jeder gegebenen Situation politischer Akteure, die sich diese Entfaltung zum Handlungsprogramm machen, gestützt durch die Macht sozialer und politischer Interessen, die gute Argumente und politischen Handlungsdruck miteinander verbinden. Solche Akteure können, wie die Erfahrung zeigt, aus höchst unterschiedlichen gesellschaftlichen Handlungsbereichen kommen: aus den Medien selbst, aus der Zivilgesellschaft und den religiösen Organisationen, aus politischen Parteien und Gewerkschaften, aus der Wissenschaft und aus der Verwaltung[308]. Mediale Diskurse mit ihrer Mischung von Elementen der Inszenierung, der Werbung, der Unterhaltung und der Macht der Bilder können die Bedingungen der argumentativen Verständigung wesentlich verschlechtern[309]. Kein medialer Diskurs und keine Form der Verquickung divergenter Diskurselemente kann sich jedoch in solcher Weise hermetisch abschließen, dass sie nicht mehr einer Interpretation und Beurteilung durch verständigungsorientierte Diskurse in den Medien selbst, in der Wissenschaft und in der Zivilgesellschaft zugänglich wären. Darum bleibt auch unter den in dieser Hinsicht erschwerten Bedingungen einer massenmedial strukturierten Öffentlichkeit die Möglichkeit, eine argumentative Perspektive beim Anschluss, bei der Interpretation von und bei der Teilnahme an solchen Diskursen einzunehmen, immer erhalten[310].

Gerechtigkeit als regulative Idee

Hellers Argument, demzufolge Soziale Demokratie als Übertragung der materiellen Rechtsstaatsidee auf die gesellschaftliche Gesamtverfassung zu verstehen ist, beruht auf der Voraussetzung, dass für die öffentlichen politischen Diskurse im demokratischen Rechtsstaat eine im Prinzip gesellschaftlich konsensfähige Idee von Gerechtigkeit verfügbar ist, die den Kern des materialen Rechtsstaats definieren kann und auf die sich die sozialökonomischen Interessengruppen und politischen Parteien beim Versuch der fairen Lösung

[306] Rohe 1994
[307] Walzer 1992
[308] Vergl. Kap. 56
[309] Vergl. Kap. 16
[310] Meyer/ Ontrup/ Schicha 2000

ihrer Konflikte über soziale Chancen und Rechte wenigstens als regulative Norm beziehen können. In der zunächst stets streitigen, dann aber in argumentativ begründeten Kompromissen mündenden politischen Auslegung dessen, was diese Gerechtigkeitsnorm für die Gestaltung der politischen Gesamtverfassung in einer gegebenen politischen Lage nach dem Willen aller Beteiligten bedeuten soll, realisiert sich nach diesem Anspruch schrittweise Soziale Demokratie. Falls die Gerechtigkeitsnorm, die als Verständigungsrahmen im politischen Diskurs der Gesellschaft fungiert, dann ebenfalls im Sinne der UN-Grundrechtspakte ein Konzept der niedrig schwelligen Sockelgleichheit wäre, so könnte auch diese Norm die prozedurale Rolle der regulativen Gerechtigkeitsnorm übernehmen, aber nicht a priori, sondern als Ergebnis politischer Verständigung gleichberechtigter Bürger.

In dieser Rolle kann und muss Gerechtigkeit zu keinem Zeitpunkt den Status einer unstreitig erwiesenen Gewissheit oder einer detaillierten Verteilungsformel gewinnen. In diesem Sinne, als inhaltlicher Kern der materiellen Rechtsstaatsidee, ist ein öffentlich begründeter Begriff der Gerechtigkeit, in den die Grundrechte ihrerseits eingebettet sind, eine zentrale Kategorie der Theorie der Sozialen Demokratie. Das gilt im Übrigen unvermeidlich auch für die libertäre Füllung des institutionellen Rahmens der liberalen Demokratie, da auch der Vorrang der Privateigentumsfreiheit und der selbstregulierenden Marktsteuerung gegenüber den Grundrechten Dritter nur im Hinblick auf ein Gerechtigkeitsverständnis legitimiert werden kann, das einen Anspruch auf allgemeine Zustimmungsfähigkeit erhebt. Das ist einer der Gründe dafür, dass die libertäre Tradition von *von Hayek* über *Friedman* bis *Nozick* immer eine Reihe repräsentativer Gerechtigkeitstheorien hervorgebracht hat, die sowohl in den akademischen wie auch in den öffentlich-politischen Diskursen stets eine prägende Rolle zu spielen vermochten[311].

Begründung und Öffentlichkeit

Seine politisch integrative und legitimierende Rolle kann das Gerechtigkeitskonzept unter bestimmten Bedingungen schon durch den plausiblen Anspruch seiner universalistischen Begründbarkeit gewinnen. Das gilt jedenfalls unter zwei Bedingungen: *erstens*, wenn die Beteiligten - in der politischen Realität eine ausreichen große Zahl von ihnen - tatsächlich von einer solchen konsensuellen *Begründbarkeit* ausgehen und sich im öffentlichen Diskurs mit ihren Argumenten und Handlungsvorschlägen an ihr orientieren; und *zweitens*, wenn über einen normativen Kern des Gerechtigkeitsbegriffs das Maß an Einvernehmen hergestellt werden kann, das bei allen in der Praxis strittigen Fragen den Rekurs aller auf ihn erlaubt. Darum ist für die soziale und politische Integration der Gesellschaft im Verständnis der Sozialen Demokratie nicht allein die positive Geltung sozialer und ökonomischer Rechte von Belang, sondern in diesem Sinne auch *die öffentlich Verteidigung der Geltungsansprüche* für die orientierenden Gerechtigkeitskonzepte. In dieser spezifisch *politischen* Integrations- und Orientierungsfunktion besteht die unverzichtbare Bedeutung der theoretischen Gerechtigkeitsdiskurse für die Theorie und für die Praxis der Sozialen Demokratie.

Wer im öffentlichen Diskurs des demokratischen Rechtsstaats zur Verteidigung seiner Ansprüche gegenüber anderen das Gerechtigkeitsargument einführt, muss es auf Verlangen in ausreichendem Maße explizieren und gegebenenfalls auch mit Gründen verteidigen können, die zumindest eine realistische Chance der Anerkennung bei allen Beteiligten haben,

[311] von Hayek 1952, 1981, Friedman 2002, Nozick 1974

da es ansonsten seine legitimierende Rolle prinzipiell nicht erfüllten könnte. Sofern alle Betroffenen eine erstrebte oder erreichte politische Problemlösung als gerecht oder fair bewerten sollen, müssen dafür im Zweifelsfalle allgemein anerkennungsfähige Gründe vorgebracht werden können. Andernfalls wäre eine Berufung auf das Gerechtigkeitsargument prinzipiell vergeblich. Insofern kann die Theorie der Sozialen Demokratie trotz ihrer primären Orientierung an der in den universellen Grundrechten verkörperten Sockelgleichheit im Hinblick auf die Theorie der Gerechtigkeit keine agnostische Position einnehmen. Denn auch die Beziehung auf diese Grundrechte muss in aktuellen policy-Diskursen der politischen Praxis gerechtigkeitspolitisch begründet werden können.

Während die UN-Pakte wichtige Handlungsvoraussetzungen auf der politischen, sozialen und ökonomischen Ebene rechtsverbindlich machen, lassen sie entsprechend ihrem Status als einer Festlegung von Rechten die für ein konsensfähiges Gerechtigkeitsverständnis entscheidenden Verteilungsfragen offen. Alle politischen Ansprüche jedoch, die in gesellschaftliche Handlungsfelder ausgreifen, die über die sozialen Grundrechte hinausgehen, besonders in den Bereichen des Steuersystems, der Einkommens- und Vermögensverteilung sowie der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme, setzen einen begründbaren Anspruch distributiver Gerechtigkeit voraus, über den in jeder Gesellschaft öffentlich befunden werden muss.

Die Theorie der Sozialen Demokratie basiert auf einer *egalitären Theorie der Menschen- und Bürgerrechte* und einer ihr zugrundeliegenden *moderat-egalitären Gerechtigkeitstheorie.* Beide verstehen sich als notwendige Explikationen des *universalistischen positiven* Freiheitsbegriffs. Beide sind mit universalistischen Argumenten begründbar, hängen jedoch, was ihre Rolle in der öffentlichen politischen Arena anbetrifft, weder für ihre Geltung noch für ihre inhaltliche Ausstattung von einer spezifischen Begründungsvariante ab[312]. Wie die Entwicklung der philosophischen Begründungsdiskurse in diesem Theoriefeld eindrucksvoll demonstriert hat, können die normativen Überzeugungen der moderat egalitären Gerechtigkeitstheorie als Explikation des positiven Freiheitsbegriffs durch unterschiedliche Argumentationsstrategien gestützt werden, unter denen auch auf der Begründungsebene einander widersprechende Positionen Platz haben, solange sie sich im öffentlichen Diskurs anschlussfähig auf einander beziehen können. Für die politische Geltungskraft der Gerechtigkeitsnorm erweit sich dieser Begründungspluralismus nicht als Begrenzung, sondern als Erweiterung ihres Wirkungspotenzials.

Begründungspluralismus und Überlappung

Für die Erlangung einer stabilen Mehrheitsunterstützung für diejenigen wirtschafts-, sozial-, oder bildungspolitischen Gestaltungsstrategien, derer die Politik der Sozialen Demokratie andauernd bedarf, ist ein öffentlicher Konsens über Mindestansprüche sozialer Gerechtigkeit erforderlich. In einem gewissen Maße muss dieser in die politische Kultur einer Gesellschaft selbst eingelassen sein oder sich ihr allmählich einprägen. Er dürfte gleichwohl unter den Wettbewerbsbedingungen pluralistischer Demokratien von Fall zu Fall auch wieder zur Disposition stehen, so dass er einer mehrheitsfähigen öffentlichen Verteidigung und Begründung bedarf. Auch wenn daher die Begründbarkeit und die speziellen Begründungsstrategien, die die mit der Gerechtigkeitsnorm verbundenen Ansprüchen im öffentlichen

[312] Eichler 1973

Diskurs einlösen können, zum Projekt der Sozialen Demokratie hinzugehören, so ist es doch für ihren *politischen* Geltungsanspruch nicht erforderlich, dass die Begründungsansprüche auf der meta-politischen, theoretisch-philosophischen Ebene ihrer Gültigkeitsbedingungen konvergieren[313]. In vollkommener Parallele zum Überlappungsargument in Rawls' Theorie des politischen Liberalismus genügt die Übereinstimmung in der handlungsorientierten politischen Dimension eines solchen öffentlichen Gerechtigkeitsdiskurses, während die Begründungsansprüche zwar vorgetragen und aufeinander bezogen werden, im Maße wie ein überlappender Konsens auf der inhaltlich-normativen Ebene zustande kommt, aber nicht bis zur Übereinstimmung ausgetragen werden müssen. Auf der politischen Geltungsebene reicht die faktische Konvergenz in der Bestimmung eines moderat egalitären Gerechtigkeitsbegriffs verbunden mit dem Faktum aus, dass die am öffentlichen Diskurs beteiligten repräsentativen Akteure jeweils *für sich* über meta-politische Geltungsüberzeugungen für diesen Anspruch in ihrem eigenen Selbstbewusstsein verfügen und dafür mit rationalen Zustimmungserwartungen im öffentlichen Diskurs um Unterstützung werben.

Soweit nämlich die unterschiedlichen meta-politischen Begründungsstrategien zu einem in den Grundlagen überlappenden Gerechtigkeitsverständnis führen, motivieren sie das politische Handeln der Kollektive, die sie repräsentieren, in diesem Sinne. Sie stützen sich dabei auf die doppelte Annahme, dass einerseits gemeinsames Gestaltungshandeln möglich ist, sobald ein hinreichendes Maß inhaltlicher Konvergenz im Gerechtigkeitsverständnis erreicht wird und andererseits eine Einigung über die Gründe im Maße wahrscheinlich wäre, wie die öffentlichen Verhandlungen des Themas vom gegenwärtigen Handlungsdruck entlastet wäre und bis zu einer Einigung fortgesetzt werden könnte[314].

Aktive Neutralität

Die Theorie der Sozialen Demokratie kann gegenüber den Begründungsstrategien für moderate egalitäre Gerechtigkeit nicht lediglich eine passive Neutralität einnehmen, die allein auf die faktische Konvergenz vertraut und die Begründungsfrage selbst für entbehrlich erklärt. Für die Motivation des Handelns der gesellschaftlichen Kollektive, ihre jeweiligen normativen Ansprüchen zu verfolgen und dabei auf einen politisch-kulturellen Konsens der ganzen Gesellschaft hinzuwirken, ist die Erwartung konstitutiv, dass alle gesellschaftlichen Akteure am Ende eines ausreichend gründlichen öffentlichen Beratungsprozesses zur Übereinstimmung gelangen könnten. Voraussetzung dieser Erwartung ist bei allen am öffentlichen Diskurs beteiligten Akteuren die Verfolgung ihrer je verschiedenen Begründungsstrategien. Diese sind für das politische Handeln zwar nicht unmittelbar konstitutiv, doch auf die ihnen eigentümliche indirekte Weise dennoch von unverzichtbarer politischer Bedeutung für das Zustandekommen einer Mehrheitsunterstützung. In diese Sinne ist auf der Ebene der Theorie der Sozialen Demokratie eine Orientierung der *aktiven Neutralität* geboten, die an der Frage der Begründbarkeit der einschlägigen Gerechtigkeitsnormen interessiert ist und deren Möglichkeiten klärt, aber selbst nicht für eine der konkurrierenden Begründungsstrategien Partei ergreift.

[313] Nagel 2002
[314] Vergl. Rawls 1998

Der Begründungs-Diskurs des gemäßigten Egalitarismus

Der neuere Gerechtigkeitsdiskurs, der sich in der Auseinandersetzung mit *John Rawls'* Theorie der Gerechtigkeit seit den neunzehnhundertsiebziger Jahren in den Wirtschaftswissenschaften, der Rechtswissenschaft, der Philosophie, der Politikwissenschaft und anderen Disziplinen der Sozialwissenschaften weltweit entfaltet hat, antwortet auf diese Herausforderung[315]. Er ist der Klärung von *drei* grundlegenden Fragen gewidmet, die trotz ihrer inneren Zusammenhänge zunächst deutlich von einander zu unterscheiden sind: Es geht dabei, *erstens*, um die *intersubjektive Begründbarkeit* eines universalistischen Gerechtigkeitskonzepts, *zweitens*, um die universalistische Legitimation der *Institutionen der liberalen Demokratie* und *der marktwirtschaftlichen Verfassung* und, *drittens*, um die gesellschaftliche Reichweite und Tiefe des universalistischen Gerechtigkeitsbegriffs im Hinblick auf die Verteilung der gesellschaftlichen Ressourcen und Lebenschancen sowie die Gestaltung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entscheidungs- und Lebensverhältnisse.

Während die Argumentationslinien für die Einlösung des universalistischen Begründungsanspruchs einer sozial und politisch angelegten Kategorie der Gerechtigkeit trotz teilweise überlappender Argumentationsfelder durch eine Vielfalt von Differenzen gekennzeichnet sind, herrscht auf der Ebene der institutionellen Konsequenzen ein beachtliches Maß an Übereinstimmung. Erwartungsgemäß sind die Differenzen in den Ergebnissen und Vorschlägen der neueren Gerechtigkeitstheorien dort am größten, wo es um die Frage der Verteilung von Ressourcen, Partizipationschancen und Rechten jenseits der politischen Verfassung im engeren Sinne, nämlich in Wirtschaft und Gesellschaft, also der in der gesellschaftlichen Gesamtverfassung geht. Das kulturelle Hintergrundverständnis der politischen Kultur der Moderne und die in der Aufklärung und im politischem Liberalismus wurzelnde Grundlegung bildet den gemeinsamen Bezugsrahmen aller mit einem eigenen Begründungsanspruch auftretenden philosophischen Positionen in diesem Gerechtigkeitsdiskurs[316]. Grundlegend für sie alle ist daher ein elementares Verständnis von Gleichheit im Bezug auf die grundlegenden Rechte und Lebenschancen der Person. Der minimale Egalitarismus im modernen Gerechtigkeitsbegriff, bezogen auf einen *negativen* Freiheitsbegriff, ist der Boden, auf dem das Institutionen-Gebäude einer liberal demokratischen Verfassung errichtet werden kann, im Bezug auf die eine weite und uneingeschränkte Konvergenz der neueren Gerechtigkeitstheorien besteht. Die Gleichheit der Menschen- und der Bürgerrechte ist der unangefochtene Ausgangspunkt dieses Gerechtigkeitsdiskurses, für einige der in ihnen vorgebrachten Positionen, paradigmatisch etwa derjenigen von *Robert Nozick*, jedoch zugleich auch schon der Endpunkt[317]. Diese Scheidelinie markiert auf der Ebene des Gerechtigkeitsdiskurses die strategische Spaltung der liberalen Tradition. Diejenigen Positionen, die den Gestaltungsanspruch distributiver Politik mit einem ihm entsprechenden Gerechtigkeitsbegriff auf das politische *Institutionen-System* der repräsentativen Demokratie und einen *negativen* Freiheitsbegriff begrenzen wollen, leisten die philosophisch normative Fundierung der *libertären* Demokratie durch die fundamentale Abwehr des Ansatzes des positiven Freiheitsbegriffs und der auf ihn bezogenen Gleichheitsargumente. Ihnen geht es allein um ein schwaches Konzept von Startchancengleichheit, das freilich infolge ihrer durchgängigen Weigerung, damit verbundene Erbschaftssteuerkonzepte ins Auge zu fassen,

[315] Rawls 1994
[316] Habermas 1992a, 1996
[317] Nozick 1974

nicht konsequent durchgehalten wird. Diejenigen Positionen, die den Geltungsanspruch regulativer und distributiver Politik darüber hinaus auf ein *auch* positiv interpretiertes Freiheitskonzept beziehen, führen zum Projekt der Sozialen Demokratie.

Egalitäre oder egalitaristische Gerechtigkeit

Die neuere Debatte über Sinn und Grenzen der gleichheitsbezogenen Gerechtigkeitstheorie hat unter anderem Anlass zur Einführung der gleichheitskritischen Unterscheidungskategorien *egalitär* und *egalitaristisch* gegeben[318]. Egalitaristisch werden in dieser Terminologie Gerechtigkeitstheorien genannt, die von grundlegenden Gleichheitsbezügen ausgehen, sei es die Gleichheit der Ressourcen, der Freiheit, der Chancen, des Zugangs, des Wohlergehen oder der Fähigkeiten[319]. Egalitär hingegen heißen Gerechtigkeitstheorien, die zwar im Ergebnis zu weitreichenden Gleichheitsforderungen führen können, aber keine egalitäre Begründungsstrategie als Ausgangspunkt wählen. Dabei geht es vor allem um Unterschiede des Typs, ob *alle Menschen* Bildung, Freiheit von Not, Gesundheitsversorgung in einem absoluten Sinne beanspruchen dürfen oder ob alle Menschen einen Anspruch auf *gleiche* Bildungschancen, Gesundheitsversorgungsrechte oder materielle Lebenschancen haben. Diese anti-egalitaristische Kritik hat keine libertäre Stoßrichtung. Ihr offenkundig berechtigter Argumentationskern richtet sich gegen einen Typ der egalitären Gerechtigkeitstheorie, der seine Gleichheitsansprüche auf sämtliche im Menschenleben möglichen Bereiche unverdienter Lebensaussichten erstreckt. Deren gerechte Kompensation wäre entweder unter empirisch angebbaren Bedingungen gar nicht oder nur noch um den Preis empfindlicher Eingriffe in die persönlicher Freiheitssphäre denkbar. Das gilt vor allem für die Forderung Dworkins nach politischer Kompensation für alle unverdienten Ungleichheiten, etwa auch im Bereich der individuellen Begabung oder für bestimmte Lesarten der Rawlsschen Gleichverteilung der sozialen Grundgüter, die auch höchst individuelle Glücksgüter in ihr politisches Redistributionsprogramm einbeziehen möchten[320].

Die Kritiker konzedieren freilich, dass eine Gleichheit grundlegender Rechte, soziale Rechte eingeschlossen, für einen universell rechtfertigbaren Gerechtigkeitsbegriff unverzichtbar ist. Schon aus logischen Gründen wäre der Allgemeinheitsanspruch, den die Nicht-Egalitaristen an die Stelle der Gleichheitsnorm setzen wollen, ohne eine starke egalitäre Komponente nicht zu begründen. Die Forderung etwa, dass *jeder* einen Anspruch auf Ernährung, Gesundheitsbehandlung, Bildung oder Persönlichkeitsentwicklung hat, ist in sich unvermeidlich selbst eine Gleichheitsnorm, wenn sie nicht gänzlich auf Rechte verzichten und unverbindliche Wohltätigkeitsforderungen an ihre Stelle setzen möchte. Dann wäre sie aber nicht länger eine Gerechtigkeitsnorm, sondern lediglich eine philanthropische Forderung.

Die Theorie der Sozialen Demokratie kann die Gleichheit der Grundrechte voraussetzen, was insbesondere den leistungsunabhängigen absoluten Würdeschutz für alle Personen einschließt. Darüber hinaus geht es ihr um die gerechte Verteilung der sozialen Güter, die durch *gesellschaftliche Kooperation* entstanden sind. Die in der neueren Egalitarismus-Debatte umstrittene Frage, wie weit das Gleichheitsprinzip über die Sockelgleichheit hinaus

[318] Krebs 2000: 15. Dort auch wichtige Beiträge der Egalitarismuskritiker.
[319] Krebs 2000: 11
[320] Nagel 2002

im *Surplus-Bereich* der Verteilung gesellschaftlichen Kooperationsgüter wirksam sein darf, beantwortet sie also mit einem *gemäßigten Egalitarismus*, der von den zentralen Argumenten der Egalitarismus-Kritik daher nicht betroffen ist. Für die Theorie der Sozialen Demokratie sind diejenigen Gerechtigkeitstheorien von unmittelbarem Interesse, die sich den Fragen nach den sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen von Freiheit und politischer Gleichheit sowie den Folgen eines solchen Gerechtigkeitsverständnisses für die gesellschaftliche Gesamtverfassung zuwenden. Dazu gehört u.a. auch die Frage nach der Legitimation und Reichweite sozialmoralischer Grundnormen für die Gestaltung des Sozialstaates. Gerechtigkeitstheorien, die Antworten auf diese Fragen begründen, beruhen regelmäßig auf dem positiven Freiheitsbegriff und führen infolgedessen zu einem Konzept von Gerechtigkeit als Gleichverteilung der wesentlichen Lebenschancen.

Negative und positive Freiheit

Isaiah Berlin hat seine berühmt gewordene Unterscheidung zwischen positiver und negativer Freiheit eingeführt und begründet, um den Begriff der positiven Freiheit den Boden zu entziehen[321]. Negative Freiheit ist seinem Argument zufolge Freiheit schlechthin, denn durch sie konstituiert sich in der Abwehr staatlicher und gesellschaftlicher Übergriffe der unbelastete, durch Hindernisse und Fremdeinwirkungen nicht beschränkte Raum des selbstbestimmten Handelns, das allein Freiheit ist. Der negative Freiheitsbegriff Berlins bezieht sich auf den Schutz der Handlungssphäre, in der das Individuum, ohne bezug auf die Ansprüche anderer Individuen, tun und lassen kann, was es will[322]. Er ist unabhängig von der universalistischen Einbettung in die gleichen Freiheitsrechte aller und von den Quellen seiner Institutionalisierung und Sanktionierung. Negative Freiheit als reine Abwesenheit von Interventionen in die individuelle Handlungssphäre ist daher auch in einer autoritären politischen Ordnung möglich.

Berlins Begriff der *positiven* Freiheit ist komplex und, wie *C.B. Macpherson* gezeigt hat, in seinen einzelnen Dimensionen mit einer Reihe willkürlich eingeführter problematischer Bedeutungen befrachtet[323]. Alles was bei Berlin an verteidigungswürdigen Freiheitsbestimmungen geleistet werden muss, soll im Rahmen seiner Konzeption der negativen Freiheit geleistet werden können, einschließlich der Gewährleistung von Freiheiten für die Eigentumslosen im Wirtschaftsleben. Dies wird möglich, indem Berlin einen kategorialen Unterschied zwischen der Freiheit und den *Bedingungen der Freiheit* macht. Auf diese Weise verlagert er das eigentliche Problem der Freiheit, nämlich das der *ausreichenden* Bedingungen ihrer Realisierung, auf die Begriffe der Gleichheit und Gerechtigkeit, wo sie im Rahmen dieser Konzeption dann eine nur noch zweitrangige und im Hinblick auf den Anspruch der Freiheit selbst problematische Rolle spielen können. Diese Form der Definition ist selbstwidersprüchlich, denn wozu könnte eine Freiheit in der Handlungspraxis von Personen führen, deren *Bedingungen* nicht erfüllt sind? Letztlich bleibt Berlin in dieser Hinsicht jedoch schwankend, wenn er trotz seiner dem eigentlich entgegen stehende Bestimmung der beiden Freiheitsbegriffe zu der Konsequenz gelangt, dass „die Gründe für Sozialgesetzgebung oder gesellschaftlicher Planung, für den Wohlfahrtsstaat oder Sozia-

[321] Berlin 1958, 1969
[322] Berlin 1958. 7 ff
[323] Macpherson 1977: 172 ff

lismus... mit derselben Geltung aus den Ansprüchen negativer Freiheit wie aus den ihres positiven Pendants abgeleitet werden“ können[324]. In einzelnen Verwendungskontexten des Gebrauchs des Begriffs der negativen Freiheit ignoriert Berlin selbst wieder den problematischen definitorischen Unterschied der Freiheit selbst und den Bedingungen ihrer Verwirklichung und bindet den Begriff der Freiheit konsequent an die Erfüllung ihrer Bedingungen. In der großen konzeptionellen Linie hält er aber strikt an der Abtrennung der Freiheit von ihren Bedingungen fest.

Macpherson hat gezeigt, dass der positive Freiheitsbegriff in der Bestimmung, die *Berlin* ihm gibt, drei Bedeutungsdimensionen vermengt:

1. Positive Freiheit als Teilhabe an souveräner Herrschaftsgewalt,
2. positive Freiheit als individuelle Selbstbestimmung, und
3. positive Freiheit als metaphysisch überhöhtes Verständnis objektiv vernünftiger Selbstbestimmung[325].

Berlin verwirft in der Folge dieser Vermengung den positiven Freiheitsbegriff aus zwei Gründen. Zum einen weil er der Auffassung ist, dass der Übergang zwischen einem Verständnis positiver Freiheit als vernünftige individuelle Selbstbestimmung zu einer metaphysisch überhöhten Form objektiv vernünftigen Freiheitsgebrauchs, der die negative Freiheit prinzipiell missachtet, stets fließend ist und am Ende immer zu einer Aufhebung von Freiheit im Namen von Freiheit führt. Dabei hat er vor allem die marxistisch-leninistische Geschichtsmetaphysik vor Augen. Zum anderen aber auch weil er die Mittel zur Aktualisierung der Handlungschancen, die negative Freiheit nur im Prinzip ermöglicht, zwar als notwendige Elemente des Freiheitsgebrauchs anerkennt, aber um seine Freiheitsbegriffe möglichst eng und eindeutig zu fassen, lediglich als Voraussetzungen und nicht als Bestimmungselemente von Freiheit selbst betrachtet. In Berlins Verständnis soll daher der von allen Möglichkeiten der Missdeutung gereinigte Freiheitsbegriff auf die *Abwehr von Zwang* beschränkt bleiben. *Macpherson* hat gegen diese Reduktion geltend macht, dass „die Vorenthaltung von Mitteln zum Leben und Arbeiten“ ebenfalls nichts anderes sei als ein Eingriff in den Freiheitsraum von Personen, wenn auch ein indirekter über die sozio-ökonomischen Strukturen der Gesellschaft bedingter[326]. Um dieses in den Grundbegriffen deutlich werden zu lassen, hat er als Alternative zu der von Berlin begründeten Zweiteilung des Freiheitsbegriffs in eine positive und eine negative Dimension eine alternative Zweiteilung vorgeschlagen, nämlich die in „gegen-ausbeuterische Freiheit (counter-extractive liberty)“ und „entwicklungsbezogene Freiheit (developmental liberty)“[327]. Diese Grundbegriffe bleiben, trotz einiger überzeugender Argumente, die Macpherson für sie anführt, wegen ihrer komplexen Voraussetzungen missverständlich. Darüber hinaus hängen sie von spezifischen, hochgradig problematischen theoretischen Annahmen über die Möglichkeit der prinzipiellen Überwindung marktkapitalistischer Gesellschaften ab, so dass sich ihre Verwendung als alternative theoretische Grundbegriffe nicht empfiehlt.

Der universalistische Kerngehalt der berechtigten Kritik Macphersons an Berlin lässt sich überzeugender und ohne problematische Nebenbedeutungen durch eine genauere Be-

[324] Berlin 1969: XLVI
[325] Macpherson: 178 ff
[326] Macpherson: 1977:
[327] Macpherson: 1977: 193 f

stimmung der Begriffe negativer und positiver Freiheit aufnehmen. *Negative* Freiheit ist dann bestimmt als die Abwesenheit von jedem Zwang, der nicht durch allgemeine Gesetze, denen alle in gleicher Weise unterliegen, bestimmt ist und an deren Erlassung alle in gleicher Weise beteiligt sind, unabhängig davon, ob solcher Zwang durch den Staat oder durch Dritte ausgeübt wird. *Positive* Freiheit ist *ausschließlich* bezogen auf die Verfügung der Person über die materiellen (sozialen) Bedingungen ihrer Freiheit nach selbstbestimmten Lebensplänen (Macpherson). In diesem Verständnis setzen positive und negative Freiheit einander wechselseitig voraus. Real und nicht lediglich deklarativ wirksam ist Freiheit für alle nur, wenn sie gleichzeitig negativ gewährleistet und positiv ermöglicht ist.

Positive Freiheit und Gerechtigkeit

Die Differenz des politischen Grundwerteverständnisses der Sozialen Demokratie zum Libertarismus ergibt sich also nicht auf der Ebene der formalen Gerechtigkeitsdefinition, die in beiden Traditionen als gleiche Freiheit bestimmt ist, sondern aus Unterschieden im Freiheitsbegriff. Denn ein Gerechtigkeitsverständnis, das sich als gleiche Freiheit auslegt, gehörte seit Anbeginn auch zu den konstitutiven Prinzipien des klassischen Liberalismus[328]. Hingegen bestand die Tradition des klassischen Liberalismus stets auf der primären Rolle des negativen Freiheitsverständnisses für die Legitimation der gesellschaftlichen Ordnung und des staatlichen Handelns. Soziale Demokratie hingegen gründet in einem zweipoligen Freiheitsbegriff, der durch die Gleichrangigkeit von negativen und positiven Freiheitsrechten definiert ist. Teile der orthodox-sozialistischen und kommunistischen Tradition haben in spiegelbildlicher Entsprechung zum klassischen Liberalismus den Vorrang der positiven Freiheitsrechte verfochten und dabei in Kauf genommen, dass mit der Verweigerung negativer Freiheitsrechte auch die Verfügung über die positiven Handlungsressourcen nicht mehr in Freiheit erfolgen kann. Die Komplementarität und Gleichrangigkeit der beiden Freiheitsdimensionen ist hingegen immer definierende Grundlage der politischen Philosophie der Sozialen Demokratie gewesen. In dieser Hinsicht überlappt sie sich mit dem *revisionistischen Liberalismus* von *John Stuart Mill* oder *L.T. Hobhouse*, für die zwar nicht die volle Gleichwertigkeit der beiden Freiheitskomponenten charakteristisch war, aber doch eine deutliche Einbeziehung der positiven Dimensionen in dem Freiheitsbegriff[329]. Schon die für die Theorie der Sozialen Demokratie generative Frage nach der universellen *Realwirkung* der Grundrechte setzt einen positiven Freiheitsbegriff voraus, denn es geht ihr um die im negativen Freiheitsverständnis ausgeblendeten *Bedingungen* von Freiheit, in den Begriffen *Marshall*s, um die garantierte *Verfügbarkeit der Mittel* zum tatsächlichen Gebrauch der Freiheitsrechte.

Im Verhältnis der positiven zu den negativen Freiheitsrechten sind in der moral- und rechtsphilosophischen Diskussion fünf spezifische Asymmetrien konstatiert worden, die zu dem Ergebnis führen, dass den positiven Freiheitsrechten prinzipiell ein anderer Status einzuräumen sei als den negativen[330].

[328] Gray 1986
[329] Gray 1986
[330] Höffe 1999: 75 ff

Erstens: Als Leistungsrechte sind die positiven Freiheitsrechte der Ressourcen-Knappheit jeder Gesellschaft unterworfen, eine Einschränkung, der die negativen Freiheitsrechte nicht unterliegen.

Zweitens: Infolgedessen können die positiven Freiheitsrechte im Gegensatz zu den negativen Freiheitsrechten in Situationen spezifischer Ressourcen-Knappheit von den Bürgerinnen und Bürgern nicht eingefordert werden.

Drittens: Positive Freiheit beruht auf Leistungen, die immer komparativ und auf einem Leistungskontinuum angesiedelt sind. Es ist immer ein Mehr oder Weniger möglich. Positive Freiheit sei infolgedessen sowohl ressourcen- als auch kulturabhängig und darum für einen Spielraum des Ermessens offen. Auf der einen Seite dieses Kontinuums wird in dieser Betrachtung die Gewährleistung des nackten Überlebens angesiedelt, auf der anderen das „leichte, angenehme und schöne Leben“[331]. Insofern öffnet sich die Grenze der durch Gerechtigkeit verlangten positiven Freiheit unvermeidlich für die nicht mehr geschuldeten Bereiche, die durch die moralischen Pflichten der Solidarität und der Menschenliebe abgedeckt sind.

Viertens: Bei der Gewährleistung bestimmter positiver Freiheitsrechte, wie etwa im Bereich der Bildung und Ausbildung, bestehen Einschränkungen nicht nur hinsichtlich der Ressourcen sondern auch der Erfüllung persönlicher Vorbedingungen. Daher seien die positiven Freiheitsrechte insgesamt keine einklagbaren Rechte, sondern vielmehr „programmatische Forderungen, für deren Umsetzung in die gesellschaftliche Wirklichkeit komplexe Beurteilungen erforderlich sind“[332].

Fünftens: Während negative Freiheitsrechte nur dann gelten, wenn sie von allen Menschen respektiert werden, können positive Freiheitsrechte ihre Wirkung erlangen, wenn sie nur von einem Teil der Menschen und nicht von allen erbracht werden. Wenn einige Menschen diese Leistungen verweigern, können andere in die Bresche springen.

Sechstens: Bei den positiven Freiheitsrechten lassen sich „natürliche Leistungserbringer“ nicht immer ermitteln, nämlich diejenigen, die die „Not“, die durch die Leistungen aus positiven Freiheitsrechten gelindert werden soll, mit verursacht haben. So lassen sich anders als bei den negativen Freiheitsrechten primäre Verantwortlichkeiten häufig nicht feststellen.

Aus all diesen Gründen seien die positiven Freiheitsrechte in ihren Voraussetzungen und Umsetzungsbedingungen komplexer als die negativen, obgleich sie im Kern aus denselben philosophischen Legitimationsmustern der gegenseitigen Gewährleistung von Freiheit durch gleichberechtigte Personen und Bürger begründet werden. All diese Qualifikationen erscheinen plausibel und gewichtig. Sie sind aber nicht dazu geeignet, das Konzept der positiven Freiheit selbst zu wiederlegen, sondern formulieren Bedingungen, Spannungsverhältnisse und Risiken, die eine Politik der positiven Freiheitssicherung immer in Rechnung stellen muss. Sie haben auf exemplarische Weise im unterschiedlichen Geltungsstatus der Grundrechte der beiden UN-Pakte von 1966 ihren Ausdruck gefunden. Der zweipolige Freiheitsbegriff, der von der Gleichgewichtigkeit beider Dimensionen ausgeht, aber die Asymmetrien von positiver und negativer Freiheit in Rechnung stellt, ist eine zentrale normative Grundlage der Sozialen Demokratie. Auf ihn bezieht sich das in ihren Diskursen verwendete Konzept von Gerechtigkeit als gleicher Freiheit, das sich auf die Ergebnisse der neueren Gerechtigkeitstheorie stützt.

[331] Höffe 1999: 76
[332] Höffe 1999: 77

Theorien der Gerechtigkeit

Idealtypisch lassen sich in der modernen Gerechtigkeitstheorie vier Grundtypen unterscheiden, denen sich fast alle übrigen relevanten Positionen, mit Ausnahme des Konsequentialismus[333], zuordnen lassen[334]: die *Vertrags-Theorie der fairen Gerechtigkeit von John Rawls*, die *kommunitaristische Theorie der Gerechtigkeitssphären von Michael Walzer,* die *menschenrechtliche Theorie der Ressourcengleichheit von Ronald Dworkin* und die *diskursethische Theorie der deliberativen Demokratie von Jürgen Habermas*. Sie alle sind unter den gemeinsam geteilten Prämissen des egalitären Gerechtigkeitsverständnisses der liberalen Tradition und der gleichrangigen Einbeziehung der Dimension des positiven Freiheitsbegriffs in die Struktur ihres Gerechtigkeitsverständnisses in einen wissenschaftlich geführten, aber öffentlich gerichteten Diskurs eingetreten. Dabei geht es um die Beantwortung der beiden gerechtigkeitstheoretischen Grundfragen nach der intersubjektiv verbindlichen Begründung und nach der inhaltlichen Fassung eines universalistischen Begriffs politischer und sozialer Gerechtigkeit.

Zwischen all diesen Ansätzen scheinen weitreichende, kaum zu überbrückende Differenzen in der Begründungsstrategie zu bestehen. Sie konvergieren jedoch in der Voraussetzung der fundamentalen Gleichheit der Menschen- und Bürgerrechte und der politischen Institutionen der liberalen Demokratie. Sie alle beziehen den positiven Freiheitsbegriff auf die Verfügbarkeit der sozialen und ökonomischen Handlungsressourcen als Handlungsvoraussetzungen der freien Person. Auf der Ebene ihrer Begründungsstrategien geht es um zwei wesentliche Linien der Differenz, die auf unterschiedlichen Optionen für den Begründungsansatz zurückzuführen. Sie münden jedoch nicht notwendigerweise in unversöhnliche Widersprüche zwischen den Argumentationslinien ein. Als Initiator dieses Diskurses hat John Rawls eine Strategie der Begründung von Gerechtigkeit in der Tradition der modernen Vertragstheorien vorgeschlagen. Sie beruht auf einem Gedankenexperiment[335]. In einer ursprünglichen Situation, vor ihrem Eintritt in reale gesellschaftliche Lebenssituationen, sollen alle Individuen in einer Beratung unter dem Schleier des Nichtwissens darüber, welche tatsächliche Position sie im wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Leben einnehmen werden, über Grundsätze der Gerechtigkeit befinden, mit denen sie alle einverstanden sind und bleiben können, unabhängig davon, an welcher Stelle in den gesellschaftlichen Verteilungspositionen sie sich im realen Leben dann tatsächlich befinden werden. Rawls erhebt mit diesem Begründungsmodell den Anspruch, für die Entscheidungen der Einzelnen in dieser ursprünglichen Situation nicht mehr voraussetzen zu müssen, als das rationale Einzelinteresse und die Fähigkeit, die Perspektive der Anderen einzunehmen sowie die Bereitschaft, sich mit anderen auf dieser Basis zu verständigen. Die Konstruktion der ursprünglichen Situation soll gewährleisten, dass im realen gesellschaftlichen Leben jeder auch weiterhin die ursprünglich vereinbarte Verteilungsregel als fair empfinden kann.

Diese Begründungsstrategie ist von Seiten der drei konkurrierenden Modelle mit unterschiedlichen kritischen Argumenten entgegen getreten worden. Aus einer kommunitaristischen Perspektive hat zunächst *Michael Walzer* den Einwand erhoben, dass für die

[333] Vergl zur Erörterung und Kritik Nida-Rümelin 1993. Murphy/ Nagel haben gezeigt, dass sich auch aus konsequentialistischen Positionen politische Gerechtigkeitargumente entwickeln lassen, die mit den hier diskutierten Gerechtigkeitstheorie aus dem Bereich der deontologischen Theorien übereinstimmen können. Murphy/ Nagel 2002: 42 f

[334] Diese Theorien sind auch tatsächlich häufig für die Diskurse der Sozialen Demokratie herangezogen worden.

[335] Rawls 1979

Realgeltung von Gerechtigkeitsnormen allein das immer schon in die tatsächliche Gemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger eingebettete Gerechtigkeitsverständnis relevant sei[336]. Es mag von Gesellschaft zu Gesellschaft variieren, ist aber in jeder von ihnen als ein implizierter Gesellschaftsvertrag in das Selbstverständnis des Zusammenlebens als eine Voraussetzung, die alle teilen, eingebettet. Der Weg der Begründung von Gerechtigkeitsnormen für die einzelnen gesellschaftlichen Sphären kann in jeder Gesellschaft darum nur der einer hermeneutischen Explikation dessen sein, worin in einer öffentlichen Argumentation alle übereinstimmen. Der Einwand von *Ronald Dworkin* ist logischer Natur[337]. Er will zeigen, dass im Rawlsschen Gedankenexperiment der ursprünglichen Situation diejenige Gleichheit der Menschenrechte mitsamt ihren materiellen Fundierungsansprüchen schon vorausgesetzt ist, die Rawls zufolge in ihm bewiesen werden soll. Darum plädiert Dworkin dafür, für eine Begründung des egalitären Gerechtigkeitskonzepts direkt auf die gleichen Menschenrechte in diesem materiellen Verständnis zurückzugreifen und auf dieser Basis zu untersuchen, wie die sozialen Güter einer Gesellschaft verteilt sein müssen, um diese Bedingungen zu erfüllen. Das Argument von *Jürgen Habermas* beruht auf der diskursethischen Prämisse, dass ein herrschaftsfreier Diskurs zwischen allen Beteiligten, der auf möglichst vollständigen Informationen über die zur Entscheidung stehenden Sachverhalte beruht, am besten geeignet ist, gerechte Verteilungsnormen zu begründen. Es ist die Annäherung des realen Normbegründungsdiskurses an eine ideale Diskurssituation unter Nutzung aller verfügbaren Informationen, die als Verfahren Gerechtigkeit erzeugt, da sie die Zustimmung aller Beteiligten finden kann.

Diese Begründungsverfahren sind durch eine Reihe von Gemeinsamkeiten gekennzeichnet, die sie für die Grundlegung einer Theorie der Sozialen Demokratie gleichermaßen geeignet erscheinen lassen. Sie greifen in letzter Instanz alle auf ein Verfahren zurück, bei dem alle von den Gerechtigkeitsnormen Betroffene als Gleiche ein gleichwertiges Mitberatungs- und Mitentscheidungsrecht haben und allein aus der Ausübung dieser Rechte die Normgeltung begründet wird. Das ist im Falle der Diskursethik und der ursprünglichen Situation offenkundig, bei Dworkin zeigt es sich im Modell der Konstruktion einer ursprünglichen Auktion, in die alle mit gleichen Rechten und mit gleichen Ressourcen eintreten und erst auf dieser Basis Strategien der Differenzierung legitimiert werden. Der Kommunitarismus Walzerscher Prägung geht zwar von immer schon wirksamen Kontexten der Geltung aus, die von Gemeinschaft zu Gemeinschaft variieren, lässt aber als Argumente, die die Gültigkeit seiner Interpretation begründen können, letztlich ebenfalls nur universalistische Vertragsargumente zu, die von allen Mitgliedern der Gemeinschaft als Motive für eine Zustimmung anerkannt werden können.

In letzter Instanz beruht daher die Differenz zwischen diesen Begründungsstrategien auf der Wahl der Ebene, auf der das Gleichheitsargument als Bedingung für den Fortgang des Legitimationsprozesses eingeführt wird und auf der Wahl der Prozedur, in der sich die ursprünglich gleichen Bürgerinnen und Bürger über eine von allen am Ende anzuerkennende Verteilung der Rechte und Ressourcen einigen würden. Die zweite, für die Grundlegung der Theorie der Sozialen Demokratie weiterreichende Übereinstimmung dieser Gerechtigkeitstheorien, beruht darin, dass sie alle die Gleichheitsnorm nicht nur auf die politischen und bürgerlichen Rechte, sondern auch auf die sozialen, kulturellen und ökonomischen Ressourcen erstrecken, über die der Einzelne verfügen muss, um seine Freiheitsrechte im

[336] Walzer 1992
[337] Dworkin 2000

gesellschaftlichen Handlungszusammenhang realisieren zu können. Bei der Einbeziehung der materiellen Freiheitsdimension in den Gleichheitsdiskurs machen sich die unterschiedlichen Begründungsstrategien, die sie verfolgen, am deutlichsten geltend. Rawls stützt sich dabei auf die beiden Argumente, dass Freiheitsrechte ohne die Verfügung über diejenigen sozialen Güter, die ihre Aktualisierung erlauben, leer sind; und damit verbunden, dass die Einzelnen in der ursprünglichen Entscheidungssituation infolge dessen vor allem auch eine solche Verteilung der sozialen Güter beschließen werden, die jeden von ihnen unter allen Umständen über ein ausreichendes Maß sozialer Handlungschancen verfügen lassen würden. Walzer zeigt in einer historischen Vergleichsstudie kulturell unterschiedlicher Gesellschaften, dass die Einbeziehung der materiellen Lebenschancen in den Bereichen der Versorgung mit lebensnotwendigen Grundgütern und der Vermittlung soziokultureller Grundfertigkeiten für die Teilhabe am Gemeinschaftsleben immer schon eine selbstverständliche Leistung menschlicher Gemeinschaft war. Dworkin sieht Freiheit als Verfügung über Handlungsressourcen und zieht daraus die Schlussfolgerung, dass gleiche Freiheit nur als Gleichheit individueller Handlungsressourcen sinnvoll interpretiert werden kann. Obgleich Habermas, außer dem Verweis auf die Rechte sozialer Bürgerschaft keine explizite Begründung für die Verwendung des materiellen Freiheitskonzepts entfaltet, kann in der Logik der Diskurstheorie auf die Empirie gesellschaftlicher Verteilungskonflikte Bezug genommen werden. Diese demonstrieren, dass die realen Diskurse über gesellschaftliche Ressourcenverteilung immer auf einen materiellen Freiheitsanspruch der an ihnen Beteiligten beruhen, in einer idealisierten Diskurssituation aber nur die Prozedur der Entscheidung und nicht die Grundlagen des Freiheitsverständnisses selbst verändert werden.

In den zeitgenössischen Theorien der Gerechtigkeit ist auch eine Kontroverse darüber entstanden, ob die zentrale, für politische Legitimationsansprüche grundlegende Norm in der Freiheit oder in der Gleichheit gesehen werden muss. Während Vertreter des egalitären Liberalismus wie Rawls und Dworkin für Gleichheit als letzte Bezugsnorm plädiert haben, geht van Parijs davon aus, dass als oberste Bezugsnorm nur Freiheit in Betracht kommen kann[338]. Das Hauptargument der Freiheitstheoretiker besteht in der individualistischen Vorstellung, dass letztlich alle Legitimationsideen auf die Freiheit der einzelnen Person bezogen sind, da allein sie mit ihrer Persönlichkeit einen absoluten Wert in der sozialmoralischen Werteordnung in Anspruch nehmen kann. Das Hauptargument der Gleichheitstheoretiker besteht in der universalistischen Explikation des Geltungssinnes der Freiheitsidee, der zufolge allein die Gleichheit der Freiheit widerspruchsfrei begründet werden kann und Gleichheit in diesem Sinne den obersten Rang in der sozial-moralischen Wertehierarchie beanspruchen muss. Mit dieser Differenz ist vor allem auch eine symbolische Botschaft der politischen Philosophie verbunden. Während die freiheitstheoretische Position dem liberalen Ideenkreis den Vorrang bei der Strukturierung des Theorie- und Handlungsfeldes einzuräumen scheint, legt die gleichheitstheoretische Position ein Verständnis nahe, demzufolge individuelle Freiheit eher eine nachgeordnete, besonders rechtfertigungsbedürftige Größe sei. Die genauere konzeptionelle Analyse der in diesen Kontexten verwendeten Begriffe lässt indessen deutlich werden, dass es sich dabei nicht um einen konzeptionellen Unterschied, sondern nur um semantisch strategische Differenzen handelt. Ein Gleichheitsbegriff, der sich vollständig im Sinne gleicher Freiheit definiert, ist ja faktisch von einem streng universalistisch gefassten Freiheitsverständnis, das sich als Freiheit aller bestimmt, konzeptionell nicht zu unterscheiden. Der individualistische, auf die Freiheit des

[338] van Parijs 1995

Einzelnen bezogene Gleichheitsbegriff und der universalistisch auf die Freiheitsansprüche aller bezogene Freiheitsbegriff sind semantisch und als Konzeptionen der politischen Philosophie deckungsgleich.

Normen der Gerechtigkeit

Auch ein weitgehender Konsens kann im Hinblick auf die situationsgebundenen Erfordernisse praktischer Politik nicht mehr hervorbringen als eine Reihe von Kriterien und Maßstäben. Für die am positiven Freiheitsbegriff orientierten Konzepte egalitärer Gerechtigkeit, die die Prämissen Sozialer Demokratie begründen, erweisen sich im Diskurs der Gegenwart die folgenden Kriterien als weitgehender Konsens:

Erstens: Gerechtigkeit ist gleiche Freiheit, alle legitimen Gleichheiten und Ungleichheiten müssen darum in letzter Instanz auf ein universalistisches Verständnis positiver Freiheit bezogen werden.

Zweitens: Es sind daher die Ungleichheiten der Einkommen und Vermögen die rechenschaftspflichtig sind.

Drittens: Ungleichheiten sind in den Grenzen legitim, die im Hinblick auf die Rechte anderer begründete werden können.

Viertens: Gerecht erscheint ein hoher Sockel an gleichen Lebenschancen, nicht nur als im Sinne von einmalig zu Beginn des Lebens verteilten Chancen, sondern als während des ganzen Lebens verfügbaren positiven Freiheitschancen.

Fünftens: Gerechtigkeit bezieht sich nicht nur auf die Verteilung von materiellen und kulturellen Ressourcen des Freiheitsgebrauchs, sondern ebenso auf individuelle und kollektive Teilhabechancen an den Entscheidungen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, die die Bedingungen der privaten Autonomie und die Verteilung der Lebenschancen sichern.

Sechstens: Gerechtigkeit ist reflexiv, sie bezieht sich vor allem auch auf das Verfahren, in dem ihre Kriterien und die Bedingungen ihrer Anwendung in konkreter Lage jeweils bestimmt werden.

Siebentens: Gerechtigkeit ist doppelt bestimmt, durch einen Satz von Kriterien und durch das Verfahren, in dem diese von den Betroffenen gemeinsam bestimmt und ausgelegt werden.

Diese Gerechtigkeitsnormen sind in den „ mittleren Prinzipien“ der Grundrechte *institutionalisiert*. Sie dienen als Referenzkriterien für die politischen Anwendungsdiskurse, die in diesem Rahmen über die regulative und distributive Politik der Sozialen Demokratie entscheiden. Das entspricht dem Hellerschen Verständnis von Sozialer Demokratie als dem Prozess der Übertragung der Idee des materialen Rechtstaats auf die gesellschaftliche Gesamtverfassung.

Die Rolle der Solidarität

Im allgemeinen Sprachgebrauch und in Teilen der praktischen Philosophie, wird im Bereich der sozial-moralischen Handlungsnormen zwischen den drei Dimensionen der Gerechtigkeit, der Solidarität und der Philanthropie (Menschenfreundlichkeit) differenziert[339].

[339] Höffe 1999

Sie unterscheiden sich unter anderem im Grad und der Art der Verbindlichkeit der ihnen zugeordneten Handlungspflichten: Gerechtigkeit bestimmt das, was Menschen einander schulden und worauf sie aus diesem Grunde einen zwingenden Rechtsanspruch haben, den durchzusetzen eine der zentralen Verpflichtungen staatlicher Gewalt ist. Bei den Pflichten aus Gerechtigkeit handelt es sich um ein symmetrisches Verhältnis von Rechten und Pflichten auf der Grundlage der Gleichheit aller Beteiligten.

Solidarität ist im überwiegenden Sprachgebrauch der Gegenwart eine moralische Handlungspflicht, die auf der Gegenseitigkeit von Hilfsbereitschaft innerhalb einer Schicksalsgemeinschaft von Menschen beruht, die alle zu gegebener Zeit auf vergleichbare Weise in eine Situation kommen können, in der sie auf diese Hilfsbereitschaft angewiesen sind. Insofern ist Solidarität eine auf Gegenseitigkeit beruhende moralische Handlungspflicht, obgleich diese Gegenseitigkeit nur eine potenzielle ist, denn sie lässt offen, ob tatsächlich und in welchem Maße sie für die einzelnen Mitglieder der betreffenden Schicksalsgemeinschaft eintreten wird. Sie verpflichtet infolge dessen den Einzelnen auch über das hinaus, was Gerechtigkeit gewährleisten kann, wird aber nicht zur Rechtspflicht.

Die Philanthropie oder Nächstenliebe begründet Handlungspflichten gegenüber Hilfsbedürftigen, die zwar moralisch verdienstlich sind, jedoch über-obligatorisch und darum nicht wie aus der Gerechtigkeit begründete Rechte von den Begünstigten erzwingbar sind. Sie betreffen eine Handlungssphäre außerhalb der Zuständigkeit staatlicher Autorität und ziehen sich auf ein im Kern asymmetrisches Verhältnis zwischen dauernd Hilfsbedürftigen und jenen, die in der Lage sind, diese Hilfe zu geben, ohne Gegenleistungen zu erwarten. Sie sind in diesem Sinne nicht auf das Prinzip von Leistung und Gegenleistung gestützt, sondern als Geschenk konzipiert.

Unter dieser Voraussetzung ist es kein Ausweg aus den Anwendungsproblemen des Gerechtigkeitsdiskurses, die Leistungen der Verteilung von Lebenschancen und sozialen Gütern, um die es geht, zu Pflichten aus dem Sozialitätsgebot zu deklarieren und diese mit Rechtsfolgen zu versehen[340]. In diesem Falle ergeben sich nämlich die Begründungspflichten für die Arten und die Ausmaße der Differenzierung zwischen Lebenslagen genau auf die gleiche Weise wie im Gerechtigkeitsdiskurs, nur mit der problematischen Nebenfolge, dass nunmehr die semantisch stärkere Sprache der Rechtsverpflichtungen durch die schwächere Sprache solidarischer Pflichten ersetzt wird, die das Problem der Achtung und Selbstachtung der Adressaten von Sozialleistungen aufwerfen, weil diese dann nicht mehr auf Bürger*rechten* beruhen.

In den Traditionen der sozialen Bewegungen, die Soziale Demokratie als politisches Handlungsprogramm verfolgten, spielten die Leitbegriffe Gerechtigkeit und Solidarität in vielen Fällen parallele, in ihrem Verhältnis zueinander häufig ungeklärte Rollen. Mitunter konzentrierte sich die Diskussion weitgehend auf den politischen Grundwert der Solidarität. In dieser Tradition wurden die großen Systeme der sozialen Sicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Pflegeversicherung als *Solidarsysteme* bezeichnet. Das scheint den Anspruch zu implizieren, dass diese Leistungen und Formen sozialer Sicherung nicht von der Gemeinschaft der einzelnen Person geschuldete Leistungen seien, auf die sie aus Gründen der Gerechtigkeit ein Anrecht habe, sondern eine Art freiwilliger Leistungen, die sich die betroffenen Bürgerinnen und Bürger untereinander faktisch gewährten, aber nicht von Rechts wegen auch gewähren müssen.

[340] Kersting 2000

Otfried Höffe hat gezeigt, dass sich ein moderner Sprachgebrauch, der für die rechtsverbindlichen sozialen Sicherungssysteme die moralische Handlungsdimension der Solidarität in Anspruch nimmt, damit wieder, im Unterschied zu den in der politischen Umgangssprache üblichen Sprachgebrauch, an die Frühform der Verwendung des Solidaritätsbegriffs im römischen Recht anschließt[341]. Danach kennzeichnete sie eine rechtlich sanktionierte wechselseitige Verpflichtungsform, bei der jedes Mitglied einer definierten Gruppe, im Normalfalle der Familie, für alle übrigen schuldrechtlich haftete, die Gruppe im Ganzen für jeden Einzelnen, jeder Einzelne für die ganze Gruppe. In diesem Falle lagen der Bestimmung von Solidarität als Rechtsverpflichtung ihrerseits Vorstellungen von Gerechtigkeit zugrunde, die den rechtlichen Verbindlichkeitscharakter von Solidarität bestimmten und legitimierten. Wenn daher in der modernen Sozialstaatsdiskussion aus Gründen der sozialen und kulturellen *Offenheit* des positiven Freiheitsbegriffs und der auf ihn bezogenen Gerechtigkeitsnormen der Vorschlag gemacht wird, den Sozialstaat insgesamt auf die moralischen Anforderungen von Solidarität zu beziehen, den Ansprüchen, die er begründet, aber dennoch den Status gesicherte Rechte einzuräumen, so wird damit an diesen älteren Sprachgebrauch im Unterschied zu den jüngeren Traditionen der sozialen Bewegungen angeknüpft[342]. Was ist damit gewonnen? Die moralische Norm der Solidarität ist ebenso wie die der positiven Freiheit kulturell und sozial offen, im normalen Sprachgebrauch jedoch üblicherweise in höherem Maße. Wenn sie an die Stelle einer gerechtigkeits-orientierten Grundlegung von Sozialstaatlichkeit treten soll, dabei aber das der Gerechtigkeit zugeordnete originäre Charakteristikum der unbedingten Verpflichtungskraft übernimmt, das der Solidarität üblicherweise gerade fehlt, so kann dieser Wechsel im Sprachgebrauch und in der Begründungssystematik offensichtlich nur *pragmatischen* Zwecken dienen:

Erstens: Auf diese Weise kann der voluntaristische politische Entscheidungscharakter von Sozialstaatlichkeit betont, und damit den entscheidenden politischen Mehrheiten eine weitere Legitimation für die Inanspruchnahme von ungebundenen Ermessensentscheidungen eingeräumt werden;

Zweitens: Damit kann sehr viel leichter und mit verringerter Beweislast die soziale und kulturelle Offenheit des rechtlich gewährten Maßes an Hilfen in Richtung auf das Minimum interpretiert werden.

Ungelöst bleibt dabei das Problem des Verhältnisses solcher Art begründeter Solidarleistungen zu dem in jedem Falle ja unbedingten Freiheitsanspruch der Individuen. Im Maße wie in diesen Freiheitsanspruch die positiven Elemente der Mittel seiner Realisierung einbezogen werden, ist freilich in jedem Falle deren Zuteilung und Gewährleistung eine Forderung der Gerechtigkeit, denn Gewährleistung gleicher Freiheit ist ja unbestritten der Geltungssinn aller modernen Konzepte von Gerechtigkeit.

Gleichheits-Rhetorik

In der Programm-Rhetorik und in den politischen Diskursen der Akteure, die sich als Anwälte des Projekts einer Sozialen Demokratie verstehen, vor allem die sozialdemokratischen Parteien und Gewerkschaften, hat der Begriff der Gleichheit traditionell immer eine Schlüsselrolle gespielt. Häufig, wie etwa in den international einflussreichen Texten des

[341] Höffe 1999
[342] Kersting 2000

britischen Programmatikers *Anthony Crossland,* galt er als eines der zentralen Unterscheidungsprinzipien gegenüber der liberalen Tradition[343]. Die genauere Analyse der Programme, der auf sie bezogen politische Projekte und der begleitenden Literatur, lässt deutlich werden, dass die Beziehungen zwischen diesem Gleichheitsbegriff und dem ebenfalls als politischen Grundwert genutzten Begriff der Gerechtigkeit durch ein komplexes und in entscheidenden Fragen ungeklärtes Wechselverhältnis geprägt waren. In der deutschen Sozialdemokratie wurden die auf das Verhältnis von Gleichheit und Gerechtigkeit bezogenen Fragen seit dem *Godesberger Programm* von 1959 mit einer beachtlichen Kontinuität und einem selbst in den Programmtexten bemerkenswerten Grad an theoretischer Differenziertheit und Tiefenschärfe behandelt. Darum lässt sich an ihnen das *Dilemma*, dass das Wechselverhältnis der beiden Grundwertebegriffe prägt, exemplarisch analysieren.

Es sind drei Beziehungsdimensionen, die in dieser politisch einflussreichen Verwendung des Egalitarismus-Prinzips das Verhältnis zwischen den beiden Begriffen Gerechtigkeit und Gleichheit charakterisieren:

1. Eine *definitorische* Dimension, in der Merkmale der Beziehung zwischen beiden Begriffen festgelegt werden;
2. eine *politisch-orientierende* Funktion, die Maßstäbe für mögliche Policy-Projekte enthält; und
3. eine *politisch-symbolische* Dimension, die auf der Ebene der politischen Richtungskommunikation eine identitätssichernde Rolle spielt.

In der *definitorischen Dimension* wird in den jüngeren Texten Gerechtigkeit als gleiche Freiheit definiert und auf die materielle Dimension des Freiheitsverständnisses sowie auf dem Begriff der Lebenschancen bezogen, um den in Anspruch genommenen Freiheitsbegriff genauer zu bestimmen. In dieser Hinsicht bleibt Gleichheit in das umfassendere Gerechtigkeitskonzept eingebettet.

In der *politischen Orientierungsfunktion* wird dann vor allem mit dem Grundbegriff der gleichen *Lebenschancen* operiert, der mit dem Symbol der *Chance* eine Distanzierung von der traditionellen Gegnerprojektion, es ginge um freiheitswidrige *Ergebnis*gleichheit, gewährleisten soll. Gleichzeitig wird in der Begriffsverbindung *Lebens- Chancen* eine Distanzierung von libertären Deutungen markiert, die den Chancenbegriff regelmäßig im Sinne von Startchancen als eine bloße Gleichheit des Spielfeldes deuten, bei dem zwar die Regeln und das Handlungsfeld für alle die gleichen sein, im übrigen es aber den Leistungen der Akteure allein überlassen bleiben soll, was jeder aus den angebotenen Chancen für sich machen kann. Da aber Ergebnisgleichheit in jedem Falle als eine Interpretation des Begriffs der Lebenschancengleichheit ausgeschlossen wird, bleibt das große und offene Feld zwischen Ergebnisgleichheit und der ebenfalls zurückgewiesenen bloßen Gleichheit der Startchancen letztlich unbestimmt. Im Grunde übernimmt dieser Begriff daher die symbolische Rolle eines Hinweises darauf, dass es um die gerechte Verteilung positiver Freiheitschancen geht.

Die *symbolisch identitätssichernde* Funktion des Begriffs wird durch eine dynamische Wendung erreicht, indem in Bezug auf den status quo der Verteilung von Lebenschancen die komparativische Erläuterung „mehr Gleichheit" angeboten wird. Es bleibt aber in dieser Wendung dahingestellt, wohin das „mehr" am Ende führen soll und welche Kriterien der

[343] Crossland 1956

Differenzierung im zugrunde gelegt werden. Diese symbolische Verwendung des Gleichheitsbegriffs soll im eigenen Selbstverständnis der politischen Autoren die gezielte Vermeidung der Konkretisierung genauerer Kriterien für das Verhältnis von Gerechtigkeit und Gleichheit legitimieren. Auf diese Weise spielt der Begriff der Gleichheit anscheinend fortgeltend die definitorische Schlüsselrolle für die politische Konkretisierung des Gerechtigkeitsbegriffs in der politischen Praxis des Gerechtigkeitkonzepts, während dabei in Wahrheit die entscheidenden und schwierigen Fragen umgangen werden. Das Richtungssymbol des „Mehr" verdeckt die Lücke, die programmatisch entsteht, wenn auf der politischen Entscheidungsebene Fragen nach dem Verhältnis von Leistung und Einkommen, Kriterien der Leistungsbemessung und politischen Wege der Einflussnahme auf die Distribution und Redistribution von Lebenschancen unvermeidlich ins Spiel kommen, aber nicht beantwortet werden können. Die *Rawlssche* Frage nach dem Maßstab, den Rechtfertigungsgründen und den Grenzen der gerechten Ungleichheiten werden umgangen, um auf identitätspolitischer Ebene das Gleichheitssymbol ungeschmälert in Anspruch nehmen zu können. Das fordert den Preis einer Vernachlässigung der Rechenschaftspflicht für diejenigen Ungleichheiten, die ja durch die eindeutige Ablehnung der Zielvorstellung einer Ergebnisgleichheit seitens der politischen Akteure der Sozialen Demokratie nicht nur hingenommen, sondern auch gewollt werden. Diese rhetorische Strategie mündet daher in einen Dualismus zwischen symbolischer Identifikationsrolle und Unverbindlichkeit auf der Ebene der Policy-Orientierung.

Die in der Sache schwierige und politisch immer in gewissem Ausmaß umstrittene Aufgabe der Bestimmung eines Gerechtigkeitskonzeptes, das in widerspruchsfreier Weise klärt, was auf der Ebene normativer Kriterien festgelegt werden kann und was der Anwendungsdebatte in konkreter Lage überlassen bleiben muss, wird bei dieser Art von Problemlösung umgangen. Eindeutig ist jedoch, dass bei diesem dualistischen Ansatz weder auf der programmatisch-deklarativen Ebene noch auf der Ebene der Policy-Projekte ein konsequent egalitäres Projekt verfochten wird. Es geht dabei um eine Handhabung des Gerechtigkeitskonzepts, das das in der praktischen Philosophie streitig diskutierte Problem legitimer Ungleichheit zwar konsequent entthematisiert, in der Praxis aber nicht umgehen kann.

Gleichheit und Sicherheit

In großen Teilen der sozialwissenschaftlichen und politischen Debatte besteht die Auffassung, dass Soziale Demokratie vor allem ein Ausdruck des Vorrangs der Gleichheit unter den politischen Grundwerten sei[344]. Mit diesem Primat sind dann auch immer wieder Erfahrungen des Scheiterns der Politik Sozialer Demokratie und unterschiedliche Dilemmata, in die sie unauflöslich verstrickt sei, begründet worden[345]. Die nähere Analyse zeigt, dass es sich bei der Bestimmung des Gleichheitsbegriffs im Rahmen der politischen Philosophie der Sozialen Demokratie tatsächlich um ein Dilemma handelt. Mit der ganzen liberalen Tradition, einschließlich ihrer libertären Variante, teilt die Theorie der Sozialen Demokratie die Verpflichtung auf die Norm politischer Gleichheit. Sie unterscheidet sich vom Libertarismus nicht in der Verteidigung des Grundwertes der politischen Gleichheit selbst, sondern allein in der Erklärung und Begründung derjenigen sozialen Bedingungen, die erfüllt sein

[344] Crossland 1956, Milner 1989
[345] Esping-Andersen 1990

müssen, damit politische Gleichheit möglich wird. Obgleich sowohl in den philosophischen Legitimationskonzepten der Sozialen Demokratie wie in den Grundsatzprogrammen der politischen Akteure, die sich auf sie beziehen, häufig der rhetorische Eindruck erweckt wird, es ginge ihnen um Gleichheit überhaupt, zeigt die genaue Analyse, dass es sich tatsächlich immer um Gerechtigkeitsvorstellung handelt, die neben einem weiten Feld postulierter Grundgleichheiten auch in wesentlicher Hinsicht Geltungsbereiche legitimer Ungleichheiten umfasst. Umstritten, in Theoriebildung und Programmatik der Sozialen Demokratie selbst, aber mehr noch zwischen ihr und den libertären und konservativen Richtungen sind der Grenzbereich zwischen legitimer Gleichheit und legitimer Ungleichheit sowie die sozialen Bedingungen der Gleichheit.

Der Begriff der sozialen Staatsbürgerschaft mit seiner Fokussierung auf soziale Bürgerrechte als Voraussetzung für die Teilhabe aller am System der Grundrechte überhaupt, lässt aber im Gegensatz zur vorherrschenden Interpretation deutlich werden, dass es in letzter Instanz die Kategorie der sozialen Rechtssicherheit für die Ausübung der Freiheit ist, die das Konzept der Sozialen Demokratie kennzeichnet. In allen Varianten der Theorie der Sozialen Demokratie gibt das Argument den Ausschlag, dass es die Gleichheit der Grundrechte ist, durch die soziale und ökonomische Rechte auf Verfügung über die Mittel zur Realgeltung aller Grundrechte gewährleistet werden muss. Es ist nicht das Faktum der Verfügung über diese Mittel auf dem Wege gesellschaftlicher Solidarität oder privater Wohltätigkeit, das durchaus ein bestimmtes Maß an politischer Gleichheit und sozialer Grundgleichheit bewirken kann, worum es bei Sozialer Demokratie im Kern geht. Konstitutiv ist vielmehr die rechtsförmlich garantierte Sicherheit der Verfügung über diese Mittel. Dabei ist für den sozialen Bürgerstatus nicht in erster Linie das Niveau entscheidend, auf dem diese Mittel gewährleistet werden, sondern das Faktum der Rechtsgarantie ihrer Verfügbarkeit. Die politische Gleichheit der Demokratie ebenso wie die Gleichheit der Grundrechte werden von der gesamten Tradition des politischen Liberalismus geteilt. Von ihr unterscheidet sich die Soziale Demokratie durch den Wert, den sie der *sozialen und menschlichen Sicherheit und bürgerlichen Anerkennung beimisst*, die aus der Geltung von Grundrechten entspringen.

Das durch die politischen Grundwerte markierte Spannungsfeld lässt sich durch die Fixierung auf eine der im Spiel befindlichen Leitnormen nicht zu Gunsten einer eindeutig fixierten Position auflösen. Das universalistische Freiheitsverständnis impliziert ein bestimmtes Verständnis von Gleichheit, denn es bedeutet die gleiche Freiheit aller. Es legitimiert damit aber nicht jede Art von Gleichheit. Das liberale Gleichheitsverständnis bezieht sich konstitutiv auf Freiheit und ist letztlich mit dem universalistischen Freiheitsverständnis bedeutungsgleich. Es ist die generative Idee der Sozialen Demokratie, dass gleiche Freiheit nur als eine in ihrem negativen und in ihrem positiven Aspekt gesicherte Chance den sozialen Wert und die Handlungsbedeutung gewinnt, auf die sich diese Norm bezieht. Aus diesem Grunde verdient die Norm der sozialen bzw. menschlichen *Sicherheit* einen gleichrangigen Geltungsanspruch mit den politischen Grundwerten der Freiheit und Gleichheit. Darin liegt mehr noch als in der Betonung der Gleichheit als Norm das Spezifikum Sozialer Demokratie.

Berlins metaphysischer Wertepluralismus

Isaiah Berlin hat die für die libertäre Theorietradition maßgebliche These begründet, dass die wesentlichen politischen Grundwerte in einem unaufhebbaren Spannungsverhältnisses zueinander stehen. Letztlich komme für die unausweichliche Prioritätensetzung zwischen negativer *oder* positiver Freiheit, Freiheit *oder* Gleichheit bzw. Gerechtigkeit sowie Freiheit *oder* Sicherheit nur eine bewusste Wahl *zwischen* diesen Wertalternativen als Ausweg aus dem prinzipiellen Dilemma in Frage[346]. Daraus leitet die libertäre Demokratie ihre politische Prämisse ab, dass ein Festhalten am wahren Kern der liberalen Tradition eine philosophische und politische Parteinahme für das Konzept der negativen Freiheit verlange[347].

Dieses nach *Berlins* Urteil prinzipielle Dilemma im Bereich der politischen Grundwerte reduziert sich auf Spannungen, die zwischen einem äußerst eng definierten Begriff der negativen Freiheit und den übrigen politischen Grundwerten wie Sicherheit, Gerechtigkeit, Gleichheit, Brüderlichkeit bestehen. Wenn Freiheit im engen Sinne als negative Freiheit definiert wird und diese als Gegensatz zu jeglicher Form von Eingriffen des Staates oder Dritter in die Handlungssphäre der Person bestimmt wird, dann müssen Trade-Offs immer dann auftreten, wenn Politik über den Status des libertären Minimalstaats hinaus politische Gestaltungsansprüche erhebt. Ein solcher Freiheitsbegriff tritt aber in Widerspruch zu seinen eigenen Voraussetzungen, weil er von den *Bedingungen* der Freiheit abstrahiert und auch die Gleichheit des Anspruches negativer Freiheit selbst nicht einzulösen vermag, der ja ebenfalls ein gewisses Maß an egalisierendem Zwang zur Voraussetzung hat[348]. In der von Berlin beanspruchten radikalen Form kann daher die Begründung eines prinzipiellen „metaphysischen" Wertepluralismus zumindest im Verhältnis eines universalistisch verstandenen Freiheitsbegriffs zum Gerechtigkeitsbegriff keine Geltung beanspruchen. Eine ausschließende Wahl im Bereich der Grundwerte Freiheit und Gerechtigkeit lässt sich nur mit einem völlig entleerten Freiheitsbegriff rechtfertigen, der in keiner möglichen politischen Praxis in modernen Gesellschaften Bedeutung erlangen kann.

Berlins Analysen möglicher Grundwertekonflikte enthalten aber gewichtige Hinweise darauf, dass es in diesem Bereich ein weder durch Definitionen noch durch kluge Praxis vermeidbares Balanceproblem gibt. Ein nicht reduktionistischer Freiheitsbegriff verlangt die immer heikle Balance gleicher negativer und positiver Freiheitschancen. Daraus resultieren Spannungen zwischen den verschiedenen *Elementen* des Freiheitsbegriffs, die sich in der politischen Praxis als *Trade-Offs* erweisen können[349]. Sie sind nicht durch abstrakte Entscheidungen für den einen oder anderen politischen Grundwert, sondern nur durch die Reflexion der Erfahrungen mit praktischen Lösungsversuchen in konkreten Handlungszusammenhang zu minimieren. Sie hängen auch von den nur empirisch zu ermittelnden Folgen der jeweils gewählten Handlungsstrategien zur Balancierung der Spannungsverhältnisse ab. Welche Formen der Mitbestimmung das Problem der Freiheit in der Arbeitswelt am besten zu lösen vermag, hängt beispielsweise auch davon ab, welche Ergebnisse einzelne Modelle haben, die sich dann wiederum auf die Produktion und Verteilung von privaten und sozialen Gütern auswirken, die die verfügbaren positiven Freiheitschancen Vieler unmittelbar betreffen. Vergleichbares gilt in einer großen Zahl ähnlicher Fälle in so gut wie

[346] Berlin 1969: 161-170, XLIX-L
[347] Dazu und zum Kontext der Tradition Gray 1995: 56 ff, sowie Gray 1993
[348] Vergl. Macpherson 1977: 184 f
[349] Vergl. Kap. 57

allen Bereichen der sozialen Sicherung und der Wirtschaftsverfassung. Nicht das Prinzip einer Urwahl zwischen metaphysischen Wertalternativen, sondern eine Politik der Balancierung unvermeidlicher Spannungen und Trade-Offs zwischen den gleichermaßen gültigen Grundwerten und Grundrechten der negativen und der positiven Freiheit erscheint in der Perspektive der Sozialen Demokratie als die angemessene Lösung dieses Problems.

Der politische Anwendungsdiskurs

Für die Theorie der Sozialen Demokratie ist *Hellers* Argument zum Verhältnis von Vernunft und Interesse bedeutsam. Im Maße wie im gesellschaftlichen Bewusstsein die legitimierenden Grundrechte nicht allein auf die formale Staatsverfassung, sondern auf die gesellschaftliche Gesamtverfassung bezogen werden, bedarf die demokratische Integration des Rechtsstaates eines überzeugenden Prozesses der öffentlichen Vermittlung von gesellschaftlichen Interessen und Gerechtigkeitsnormen. Ein solches Vermittlungsmodell enthält drei von einander unterscheidbare strukturelle Komponenten:

Erstens: Eine funktionierende, für symmetrische Verständigungsprozesse dieser Art taugliche Struktur des öffentlichen Raumes,

Zweitens: Die Entfaltung eines politisch-kulturellen Rahmens für den gesellschaftlichen Konfliktaustrag, in dem ein Mindestmaß geteilter politischer Grundwerte vor allem im Hinblick auf die Vorstellungen von Freiheit und Gerechtigkeit eingelebt sind, auf die sich der öffentliche Diskurs beziehen kann.

Drittens: Ein Mindestmaß an selbsterhaltender politischer Vernunft bei den Konfliktparteien in dem Sinne, dass sie eine Verständigung suchen, die für alle Seiten die Legitimität des liberalen demokratischen Ordnungsrahmens bestätigt.

Dieses Modell leidet, gemessen an den Ergebnissen der empirischen Forschung zur politischen Kultur, trotz seiner anspruchsvollen Bedingungen nicht an einem prinzipiellen Realitätsdefizit. Insbesondere widerstreiten ihm nicht, wie bei der Erörterung der Ergebnisse empirischer Forschung zur politischen Anthropologie dargelegt, realistisch begründbare Annahmen über die durchschnittliche Verhaltensdisposition der Bürger[350]. Die Bedingungen, unter denen das Modell wirksam werden kann, waren in vielen europäischen Ländern über lange Zeiträume hinweg erfüllt[351]. Ihre Komponenten sind trotz widerspruchsvoller und in Teilbereichen auch in erheblichem Maße entgegenwirkender empirischer Entwicklungstendenzen weiterhin realistisch.

Kein besonderes Konzept der Gerechtigkeit kann im Rahmen einer Theorie der Sozialen Demokratie die Rolle einer normativen Generalprämisse übernehmen, wie gut sie aus der Perspektive ihrer jeweiligen Autoren auch immer begründet erscheinen mag. Es ist der überzeugende Kern in Walzers Konzept, dass sich die politische Relevanz jeder Theorie der Gerechtigkeit daran ermisst, in welchem Maße es ihr gelingt, diejenigen Argumente herauszuarbeiten, die im öffentlichen Anwendungsdiskurs einer konkreten Gesellschaft Anerkennung finden[352]. Walzers Argument ist von den spezifischen Prämissen des philosophischen Kommunitarismus aus vier Gründen unabhängig und von allgemeiner Bedeutung:

[350] Vergl Kap.9

[351] Informativ dazu vor allem die 12 Länder-Vergleichsstudie zum politischen Gerechtigkeitsdiskurs bei V. Schmidt 2000b.

[352] Walzer 1992

Erstens: Der Geltungssinn theoretischer Erkenntnisse im Bereich der praktischen Philosophie besteht nach weitgehend übereinstimmender Auffassung nicht in der Konstruktion abstrakter Kalkulationen, die lediglich innerhalb der Theorie selbst nachvollziehbar sind und auf ihre Gültigkeit hin überprüft werden können, sondern im Vorgriff auf genau die Argumente, die in den praktischen Diskursen realer Gesellschaften Anerkennung finden *können*, soweit dieses tatsächlich unter Verständigungsbedingungen stattfinden.

Zweitens: Auch Rawls Theorie des politischen Liberalismus geht im Hinblick auf die empirische Erfahrung mit kulturell pluralistischen Gesellschaften davon aus, dass Divergenzen in den „letzten Fragen" der Glaubens- und Erkenntniswahrheiten einen überlappenden Konsens über die Gründe und Inhalte für ein gemeinsam geteiltes Gerechtigkeitsverständnis nicht nur nicht verhindern, sondern letztlich erst ermöglichen.

Drittens: Die Bezugnahme auf die Konsensfähigkeit der im Gerechtigkeitsdiskurs vorgeschlagenen Kriterien und Argumente in konkreten gesellschaftlichen Lebenszusammenhängen ist keineswegs eine Selbstverpflichtung der praktischen Philosophie auf das Prinzip des kommunitaristischen Partikularismus, da die entsprechende Argumentation ja im Prinzip in jeder konkreten Gesellschaft konsensfähig gemacht werden kann und in diesem Sinne universell gültig wäre.

Viertens: Die unterschiedlichen methodologischen Vorgehensweisen und Gedankenexperimente bei *Rawls*, *Dworkin*, *Habermas* und *Walzer* können ohne Zwang auch als Argumente gelesen werden, die im konkreten öffentlichen Diskurs einer Gesellschaft vorgetragen werden, um gute Gründe für einen möglichen Diskurs zu formulieren. Sie ersetzen mithin nicht den öffentlichen Diskurs über Gerechtigkeit, sondern sind Beiträge zu ihm.

In dieser Perspektive der Entfaltung überzeugender Argumente für den öffentlichen Diskurs über ein konsensuell gültiges Konzept von Gerechtigkeit konvergieren die unterschiedlichen Ansätze. Keiner von ihnen vermag mehr zu bieten, als Argumente für den öffentlichen Gerechtigkeitsdiskurs, keiner bietet weniger. Indem die Begründungsperspektive, für die in absehbaren Fristen eine Einigung weder erzeugt noch erwartet werden kann, dennoch in die öffentliche Erörterung einbezogen wird, gewinnt dieser eine interessenüberschreitende Dimension.

Verbundene Arenen

Der öffentliche Diskurs über Gerechtigkeit weist offenbar eine Reihe von Besonderheiten auf, die ihn vom akademischen Diskurs strukturell, wenn auch nicht im Hinblick auf die Geltungsansprüche unterscheiden, ohne die Verbindung zu ihm abreißen zu lassen:

Erstens: Er wird in einem System miteinander verbundener, aber im Stil des Diskurses und der Form der Argumentation deutlich voneinander unterscheidbarer Arenen geführt. Sie alle sind mehr oder weniger direkt auch an die akademischen Diskurse angeschlossen und bauen in unterschiedlicher Form auf deren Argumentationsweise auf.

Zweitens: Er findet in der Regel ad hoc, bezogen auf bestimmte Defiziterfahrungen statt und ist insofern stets hochgradig diskontinuierlich und strukturell stets kasualistisch. Es geht dabei nie um die öffentliche Definition eines Gerechtigkeitsbegriffs überhaupt, sondern stets um die Debatte konkreter Problemlagen.

Drittens: Er wird fast immer in elliptischen Formen geführt, in denen nur kleine Teile der tatsächlich in Anspruch genommenen Argumentation im Bezug auf die Anwendungssi-

tuation explizit formuliert werden, die Prämissen der Argumentnation selbst und große Teile ihres Vollzugs aber nur implizit ins Spiel kommen.

Viertens: Er präsentiert sich als ein Mischdiskurs, in dem sich ideologische Konstruktionen, Interessen, Elemente theatraler Perfomance, Rhetorik und Argumente auf schwer entwirrbare Weise ineinander verweben[353]. Die Auflösung dieses Mischdiskurses zugunsten der Prüfung von Argumenten erfolgt in den verschiedenen zentralen Arenen auf unterschiedliche Weise. Auszugehen ist unter den Bedingungen der modernen Mediendemokratien von einem hochgradig interdependenten Verbund von fünf jeweils unterschiedlich strukturierten Arenen:

1. Die Arena der lebensweltlichen Verständigung;
2. Die Arena der zivilgesellschaftlichen Dialoge;
3. Die richtungspolitische Arena der Verbände, Vereine und Parteien;
4. Die publikumsorientierte Arena der Massenmedien, gespalten in Boulevard- und Qualitätsmedien;
5. Die Spezialisten-Arena der politischen Klasse, aus Politikern, Experten und Journalisten.

Zwischen all diesen Arenen bestehen vielfältige Wechselwirkungen. Obgleich im „Normalzustand" die massenmediale Arena eine dominante Rolle innerhalb des Gesamtverbundes übernimmt, können von Fall zu Fall auch die anderen Arenen, in Anhängigkeit von den einzelnen Themen und dem jeweils erreichten öffentlichen Mobilisierungsgrad, diese Rolle übernehmen. In jedem Falle ist aus jeder gesellschaftlichen Perspektive innerhalb jeder dieser Arenen ein ideologiekritischer und verständigungsorientierter Anschluss an jeden der in ihnen ablaufenden Diskurse möglich. Eine Hermetik geschlossener codes, die sie voneinander abtrennt und eine Rückführung der Kommunikation in den einzelnen Arenen in die Sprache der argumentnativen Verständigung ausschließen würde, ist weder empirisch zu konstatieren, noch prinzipiell denkbar, weil sie einander immer schon durchdringen[354].

Akademische Diskursangebote können in jede der Arenen hineinspielen, wenn sie sich in ausreichendem Maße auf deren Bedingungen einlassen. Die Wirkungsweise des Arenenverbunds macht es immer möglich, dass Interessen und umstrittene Politiken im Lichte von Gerechtigkeitsstandards zur Debatte stehen, die Anerkennung in allen Arenen finden müssen, wenn sie auf eine breite Zustimmung hoffen wollen. Aus diesem Grunde sind weder der Gerechtigkeitsdiskurs als solcher, noch die akademischen Angebote von Argumenten und Methoden zu ihm ohne politische Relevanz. Die politische Sozio-Kultur der Gesellschaft, die im politischen Legitimationsprozess wirksam wird, ist von der intellektuellen Deutungskultur nicht unabhängig[355]. Die sozialwissenschaftliche und philosophische Theoriebildung kann, soweit sie im Hinblick auf die Probleme der Praxis bedacht ist, eine mitentscheidende Rolle in den politischen Diskursen spielen.

[353] Münch 1991
[354] Münch 1991
[355] Vergl. Kap.51

Politische Legitimität und Gerechtigkeit

Zwischen politischer Legitimität und den mit Anspruch auf verbindliche Geltung begründeten Gerechtigkeitsnormen besteht daher beides, eine unaufhebbare Wechselbeziehung und eine prinzipielle Differenz[356]. Wie immer die Prozesse der öffentlichen Deliberation auch strukturiert sein und verlaufen mögen, Legitimität gewinnen ihre politischen Ergebnisse nur im Maße, wie sie einen glaubwürdigen Anschluss an den moralischen Gerechtigkeitsdiskurs der jeweiligen Gesellschaft finden. Politische legitime Verbindlichkeit können dessen Ergebnisse aber immer nur in der Form gewinnen, in der sie Mehrheiten überzeugen, die daraus ihre politischen Entscheidungen ableiten. Es ist daher kein Mangel, sondern gerade die demokratische Tugend der moralphilosophischen und moralischen Gerechtigkeitsdiskurse, zwar Regeln, Kriterien, Begriffe und Argumente für den politischen Diskurs bereitzustellen, aber den Ausgang der Debatten nicht durch eine Konkretheit am falschen Platz präjudizieren zu wollen. Der moderne Gerechtigkeitsdiskurs kann aus all diesen Gründen einen wesentlichen Beitrag zum Prozess der Übertragung der Idee des materialen Rechtstaats auf die gesellschaftliche Gesamtverfassung leisten, den Soziale Demokratie ausmacht.

Pragmatische Strategie

Im Hinblick auf die aktuellen Probleme der Wirtschafts- und Sozialpolitik der europäischen Sozialstaaten hat *Wolfgang Merkel* den Vorschlag gemacht, den politischen Gerechtigkeitsdiskurs der Sozialen Demokratie pragmatisch auf vier Parameter zu konzentrieren, denen *erstens* offensichtlich eine Schlüsselbedeutung zukommt, die *zweitens* im transnationalen Vergleich gut gemessen werden können und im Hinblick auf die, *drittens,* für die meisten Länder ein eindeutiger Defizitbefund zu konstatieren ist[357]. Dabei handelt es sich um: 1. die Armutsquote, 2. Aufwendungen für Bildung, 3. Inklusion in den Arbeitsmarkt, 4. Sozialstaatliche Aufwendungen und 5. Einkommensungleichheit. Ein pragmatischer Anwendungsdiskurs der sozialen Gerechtigkeit kann, Merkels Argument zufolge, darin bestehen, einerseits zwischen den genannten Parametern in Situationen der Ressourcenknappheit aus guten Gründen die hier angewandte Rangfolge festzulegen – oder eine andere soweit sie sich besser begründen lässt. Zu den guten Gründe für diese Rangfolge zählen vor allem: 1. Armutsbekämpfung hat Vorrang, weil Armut eine fundamentale Verletzung der Menschenwürde in allen Handlungsbereichen bedeutet[358], 2. Bildung ist die ausschlaggebende Schlüsselressource für die Nutzung der individuellen Freiheitschancen und der gesellschaftlichen Entwicklungspotentiale[359], 3. Teilhabe an der Erwerbsarbeit ist die Voraussetzung sozialer Anerkennung und sozialer Teilhabe[360], 4. die sozialstaatlichen Aufwendungen könne als Indikator für das Maß sozialer Sicherheit gelten, 5. die leistungsgerechte Begrenzung von Einkommensungleichheiten ist wünschenswert, aber gegenüber den zuvor genanten Zielen nachrangig. Der zweite Schritt dieser pragmatischen Strategie besteht darin, ein

[356] Hinsch 1998: 19
[357] Merkel 2002, Merkel u.a. 2005
[358] Vergl. Kap.7
[359] Vergl. Kap.38
[360] Vergl. Kap.37

komparatives Verfahren zu praktizieren, bei dem jedes Land dem jeweiligen *best practice* Beispiel der anderen Länder folgt.

Die genannten Kriterien bedürfen einer weiteren Konkretisierung, da im Bildungsbereich nicht nur die staatlichen Aufwendungen, sondern vor allem auch die reale Gleichheit der Zugangschancen von großer Bedeutung ist und bei den Sozialstaatausgabe nicht nur der Umfang, sondern auch die Struktur eine Rolle spielt. Merkels Ansatz zeigt aber auf exemplarische Weise, wie in der gegenwärtigen Situation der Schritt von den Gerechtigkeitsnormen über die mittleren Gerechtigkeitsprinzipien der Grundrechte hin zu den konkreten Anwendungsdiskursen für die policy-Ebene vollzogen werden kann. Er zeigt auch, dass erst aus dem Zusammenspiel von Gerechtigkeitsnormen, Grundrechten sowie konkreten empirischen Defiziterfahrungen und ihrer Erklärung in konkreter Lage politisch relevante Strategien der Gerechtigkeit hervorgehen können.

11. Nachhaltigkeit und Soziale Demokratie

Lew Hinchman

Boden und Arbeit

Seit dem *Brundtland-Bericht* von 1987 und der UN-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung in *Rio de Janeiro* von 1992 sind Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung immer auf Spitzenplätzen der Agenda internationaler Organisationen, zivilgesellschaftlicher Initiativen und vieler nationaler Regierungen gewesen[361]. Mit der Ausnahme weniger dogmatischer neoklassischer Ökonomen ist es mittlerweile in Wissenschaft und Politik Konsens, dass die moderne Gesellschaft einen nachhaltigen Entwicklungspfad in dem Sinne einschlagen muss, dass sich die Ressourcen-Bestände an „Naturkapital" nicht erschöpfen oder verschlechtern dürfen, da von ihnen Leben, Wachstum und Wohlstand in der Zukunft abhängen[362]. Das Nachhaltigkeitsziel ist in der maßgeblichen Literatur häufig mit dem Konzept der *Entwicklung* gleichgesetzt worden, beispielsweise im *Brundtland-Bericht* selbst. Dort wird nachhaltige Entwicklung als ökonomisches Handeln definiert, das dem Zweck dient, „die Bedürfnisse der gegenwärtigen Generation zu befriedigen ohne die Fähigkeit der kommenden Generationen zu behindern, ihre Bedürfnisse zu befriedigen"[363]. Mittlerweile existiert eine große Anzahl von Definitionen nachhaltiger Entwicklung[364], die aber alle die Notwendigkeit anerkennen, dass es darauf ankommt, in geeigneter Weise eine ökologisch gesunde, die vorhandenen Ressourcen erhaltende Entwicklung mit den Zielen der sozialen Gerechtigkeit und des größtmöglichen Wohlstandes für alle Menschen zu verbinden, insbesondere auch mit den Interessen der Ärmsten in den Regionen des Südens[365].

Das bedeutet, dass die traditionellen Zielsetzungen der *Sozialen Demokratie* – liberale politische und soziale Grundrechte, sozialstaatliche Sicherheit, Arbeitsschutz und gerechte Verteilung – mittlerweile explizit in die Konzeptionen einer nachhaltigen Entwicklung

[361] WCED Report 1987
[362] Daly 1996, Berkes/ Folke 1994: 23, 130
[363] WCED Report 1987: 8
[364] Eliot 1999: 6
[365] Eliot 1999: 16; OECD Report 2001: 35

einbezogen worden sind. Diese Verknüpfung zwischen den Zielsetzungen der ökologischen Nachhaltigkeit und den traditionellen Zielen der Sozialen Demokratie ist nicht zufälliger Natur. Während der ersten Jahrzehnte der Entwicklung moderner ökologischer Theorie und nachhaltiger Entwicklung gab es kaum Verbindungslinien zu den wissenschaftlichen Ansätzen und intellektuellen Strömungen der Sozialen Demokratie. Zwischen den Arbeiten von *Hermann Heller* und *Thomas H. Marshall* auf der einen Seite und denen von *Henry David Thoreau, John Muir* oder *Aldo Leopold* bestanden keine Verbindungslinien. Gleichwohl ergaben sich all diese Theorieansätze aus vergleichbaren Wahrnehmungen von Widersprüchen und entwickelten sich auf parallelen Wegen. Erst in den letzen Jahrzehnten des zwanzigsten Jahrhunderts wurden die Komplementarität beider erkannt und ihre überlappenden Zielsetzungen bewusst. Eine nachhaltige Gesellschaft muss die Arbeit vor der Wechselhaftigkeit der Märkte schützen, die materiellen Lebensbedingungen der Menschen in der Dritten Welt verbessern und Bedingungen für partizipative Demokratieansätze und Gerechtigkeit schaffen. Ebenso werden Gesellschaften, die nach dem Prinzip der Sozialen Demokratie organisiert sind, den Übergang zu einer umweltverträglichen Wirtschaft finden müssen. Nach einem Jahrhundert der Divergenz sind die Theorien der Sozialen Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung im Begriff zu konvergieren.

Die Schlüsseltheorie für diese Verbindung ist das Konzept der *Einbettung* im Werk von *Karl Polanyi*. Er brachte den Nachweis, dass Märkte und ökonomische Rationalität, wie sie von den klassischen Ökonomen und ihren Nachfolgern, etwa von *Mises* und von *von Hayek*, verstanden worden sind, tatsächlich stets in umfassendere Sozialsysteme eingebettet waren[366]. Die Praxis des „barter and truck", welche *Adam Smith* dem Ursprung der Marktwirtschaft zugeschrieben hat, ist bis in die jüngste Zeit stets anderen Zielen, besonders dem Schutz grundlegender Sozialbeziehungen, untergeordnet gewesen[367]. Folglich erschien *Polanyi* die Befreiung der Märkte aus sozialer Kontrolle und politischer Regulierung, die allein dem Preissystem die Koordination der sozialen Beziehungen überlässt, als eine gefährliche, utopische Fantasie. Wenn sie je realisiert würde, „könnte eine solche Institution nicht lange bestehen, ohne die menschliche und natürliche Substanz der Gesellschaft zu zerstören"[368]. Im Bewusstsein der destruktiven Potenziale selbstregulierter Märkte hatten alle Gesellschaften deren Reichweite begrenzt, in jedem Falle bis weit in das neunzehnte Jahrhundert hinein. Zu dieser Zeit hatten die Lehren der klassischen Ökonomie genügend Einfluss gewonnen, um bestimmte Länder, allen voran die Vereinigten Staaten und Großbritannien, zu veranlassen, die traditionellen Prioritäten in dieser Hinsicht umzukehren und die Märkte teilweise aus ihren früheren sozialen Bedingungen herauszulösen. *Polanyi* argumentierte, dass vollständige autonome Märkte sich niemals entwickeln könnten, da keine Gesellschaft dies zulassen würde. Die Mitglieder der Gesellschaft würden nach Formen des Selbstschutzes suchen, sobald sie die problematischen Folgen ungebundener Märkte erkennen. Tatsächlich können die Sozialstaaten des zwanzigsten Jahrhunderts und die sozialen Grundrechte, die der Theorie der Sozialen Demokratie zugrunde liegen, als eine zivilgesellschaftliche Methode verstanden werden, anhand derer die destruktiven Potenziale des ungezügelten Marktverhaltens im Zaume gehalten werden können.

Die interne Verbindung zwischen ökologischer Nachhaltigkeit und Sozialer Demokratie zeigt sich beim Studium des Übergangs der vormarktlichen Gesellschaften zum Liberalis-

[366] Polanyi 2001 (1944): 71
[367] Polanyi 2001 (1944): 48
[368] Polanyi 2001 (1944): 3

mus des neunzehnten Jahrhunderts. Die Grundlagen der ersteren waren - und sind - Land und Arbeit, die beide in der Geschichte verstanden wurden als Elemente, die von der Marktlogik ausgenommen bleiben sollten. Arbeit war nichts anderes als menschliche Tätigkeit. Folglich galt ihr Kauf und Verkauf, wenn er in gleicher Weise geschah wie im Falle der anderen Waren, als ein Kauf und Verkauf der Person, welche die Arbeit leistete. Ihrer logischen Konsequenz zufolge würde die vollständige Kommodifizierung der Arbeit die Schutzfunktion der sozialen Institutionen zunichte machen und die einzelne Person ungeschützt allein der Willkür der Arbeitsmärkte preisgeben. Boden (Land) ist „ein anderes Wort für Natur“ oder „die natürliche Umwelt“[369]. Die Umwandlung der Natur in eine Ware wie jede andere würde umweltfeindliche Praktiken erlauben, wenn Landbesitzer sich an der Gewinnmaximierung orientieren. Polanyi wies besonders auf die Wahrscheinlichkeit hin, dass die Umwelt und Landschaft beeinträchtigt würden, Flüsse verschmutzt und die Fähigkeit des Bodens, Nahrungsmittel und Rohmaterialien hervorzubringen, zerstört werden könnte[370]. In beiden Fällen, Erniedrigung der Arbeit und Zerstörung der natürlichen Umwelt, ist es die „Warenfiktion“, die den Fehlentwicklungen zugrunde liegt. Waren sind Dinge, die ausdrücklich für den Verkauf am Markt hergestellt werden. Offensichtlich aber fallen weder Land noch Arbeit in diese Kategorie. Das liegt daran, dass beide stets in umgebende Systeme von Gewohnheit und Sitte, Verpflichtung, soziale Klassenbeziehungen und Gesetze eingebettet waren, die sie vor der vollständigen Verwandlung in Waren schützten.

Polanyis Analyse lässt erkennen, wie nahe die Bewegungen für soziale Rechte und für eine nachhaltige Entwicklung in ihren Wertgrundlagen beieinander lagen. Aber diese Verwandtschaft wurde zunächst nicht erkannt und beide entwickelten sich in ihrer Isolation von einander, mitunter sogar in einem Verhältnis der Feindschaft[371]. Ihre zunehmende wechselseitige Annäherung vollzieht sich gegenwärtig.

Die ökologische Wirtschaftslehre auf der Grundlage von *Herman Daly* und internationale Dokumente, wie der *Brundtland-Bericht* und die *Agenda 21*, haben die internen Verbindungen bewusst gemacht, die zwischen ökologischer Nachhaltigkeit und den Schlüsselprinzipien der Sozialen Demokratie bestehen, etwa im Bereich der Zivilgesellschaft, der sozialen Rechte, der demokratischen Teilhabe und der sozialen Sicherheit. Das berechtigt zu der These, dass Soziale Demokratie und die ökologisch nachhaltige Entwicklung im wesentlichen dasselbe Ziel verfolgen: Die Wiedereinbettung wirtschaftlichen Handelns in ein umfassendes soziales Verantwortungsmuster, das die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse erlaubt, ohne die Grundlagen des kulturellen und natürlichen Lebens zu unterminieren, von denen die menschliche Zivilisation in letzter Instanz abhängig bleibt.

Die Voraussetzungen ökonomischen Handelns können als *Sozialkapital* und *Naturkapital* bezeichnet werden[372]. Sozialkapital bezieht sich auf Netzwerke des Vertrauens, der Zusammenarbeit, der wechselseitigen Unterstützung, der Anpassung, der Teilhabe und des Engagements, die es Menschen erlauben, nutzbringende Projekte zu verfolgen, ohne dabei auf Klientelismus, Patronage und Bürokratie vertrauen zu müssen[373]. Natürliches Kapital umfasst eine breite Palette von Ressourcen, wie etwa Bäume, Fische, frisches Wasser, Nährboden, Erdöl u.a.m., es schließt aber vor allem, wie wir heute wissen, lebendige Sys-

[369] Polanyi 2001 (1944): 75-76
[370] Polanyi 2001 (1944): 76
[371] Trainer 1995: 182
[372] Prugh u.a. 2000: 18 - 24, 74, Hawken u.a. 1999: 151, Berkes/ Folke 1994: 129 - 130
[373] Putnam 2000: 18 - 21

teme ein, wie etwa Korallenriffe, Feuchtgebiete, Grasgebiete und auch die Atmosphäre selbst[374]. Die letzteren bieten ökosystemische Dienste, die von Menschen entweder gar nicht erbracht werden können, wie die Fotosynthese oder solche, die nur in vergröberter Form und zu hohen Kosten erbracht werden können, wie etwa die Reinigung von Wasser und die Herstellung von Nährstoffen für Pflanzen und Tiere.

Soziales und natürliches Kapital haben offensichtlich gemeinsame Charakteristika. Beide entwickeln sich nur über lange Zeiträume hinweg ohne bewusste Zielsetzung oder Eingriffe durch menschliche Akteure. Beide haben die Tendenz zur langfristigen Stabilität, neigen aber zu Störungen, wenn sie unter scharfen Druck geraten. Beide werden gewöhnlich in hohem Maße unterschätzt oder sogar übersehen, weil sie vom System der Marktpreisbildung als kostenlose öffentliche Güter behandelt werden. Folglich verfolgen beide, Soziale Demokratie und Nachhaltigkeitstheorie, das Ziel, das soziale und natürliche Kapital aus der Logik der Märkte auszuklammern, weil diese nicht in der Lage sind, ihren tatsächlichen Wert angemessen zu berücksichtigen. Die Nachhaltigkeitstheorie argumentiert, dass unbegrenzte Märkte beide, das natürliche und das soziale Kapital, gefährden und auf diesem Weg die Grundlagen infrage stellen, auf denen das Leben aller Marktteilnehmer letzten Endes beruht[375].

An diesem Punkt endet aber die Parallele. Die Differenzen und Konflikte zwischen den Theorien der Sozialen Demokratie und der ökonomischen Nachhaltigkeit schließen u.a. die Reichweite der Zulässigkeit der Marktgesetze, die Wünschbarkeit ökonomischen Wachstums und die Definition von Nachhaltigkeit in Bezug auf die Gesellschaft ein. Soziale Demokratie übernimmt eine Führungsrolle beim Schutz des sozialen Kapitals vor den zerstörerischen Marktwirkungen, sowohl durch die Institutionalisierung sozialer Rechte wie durch ihre Verteidigung der partizipativen Demokratie, in der die Zivilgesellschaft und andere Formen nicht hierarchischer Zusammenarbeit eine Schlüsselrolle spielen. Die meisten ihrer Vertreter haben aber eingeräumt, dass eine moderne postindustrielle Wirtschaft vom Markt und seinem Preisbildungssystem geprägt sein wird. Darüber hinaus sehen fast alle Theoretiker der Sozialen Demokratie Wirtschaftswachstum als eine unerlässliche Voraussetzung für Vollbeschäftigung. Sozialdemokratische Regierungspolitik in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg ist immer vom keynesianischen Streben nach stabilem Wachstum beherrscht gewesen[376].

Die Theorie der nachhaltigen Entwicklung ist über diese Fragen tief zerstritten gewesen. Einige Autoren vertreten das Argument, dass die kapitalistische Marktwirtschaft selbst in einem unauflöslichen Widerspruch zum Ziel der Nachhaltigkeit steht[377]. Andere unterstützen die Existenz lokaler Märkte in der Annahme, dass nationale und internationale Marktwirtschaften einen exzessiven Energieverbrauch voraussetzen, der direkt und indirekt das natürliche Kapital aufbraucht und die Interessen der ärmsten Bewohner der Erde verletzt[378]. Sie plädieren für ein Leben in überschaubaren lokalen Gemeinschaften, in denen das meiste von dem, was konsumiert wird, in der eigenen unmittelbaren Umwelt produziert werden kann. Hinzunehmen ist dabei die Tatsache, dass der Lebensstandard unter diesen Bedingungen auf ein Fünftel des gegenwärtigen Sozialprodukts fallen wird[379]. Theorien der

[374] Hawken u.a. 1999: 2, 4, Berkes/ Folke 1994: 129
[375] Turner/ Doktor/ Adger 1994: 275
[376] Harrington 1989: 21
[377] O'Connor 1998: 236
[378] Trainer 1995: 9, McKibben 1989: 190
[379] Trainer 1995: 12

Sozialen Demokratie haben solche Programme der Entbehrung und Askese niemals akzeptiert. Es gibt andere Wege, einen nachhaltigen Lebensstil zu erreichen, ohne Wohlstand und Lebensqualität auf hohem Niveau preiszugeben. Aber auch gemäßigte Anwälte der Nachhaltigkeitstheorie kritisieren ein Verständnis von Wirtschaftswachstum, das mit dem jährlichen prozentualen Wachstum des Bruttoinlandprodukts gleichgesetzt wird. Eines der Schlüsselargumente der ökologischen Wirtschaftslehre ist, dass das technische Mengenwachstum beendet werden sollte, während die qualitative Verbesserung des Lebens weitergeführt werden soll[380]. Erstrebt wird eine Ökonomie im ständigen Gleichgewicht.

Im Ergebnis ist die Kritik vieler Nachhaltigkeitstheoretiker am Marktkapitalismus und seiner Logik wesentlich radikaler als die der Theoretiker der Sozialen Demokratie[381]. Diese Differenzen beruhen auf widersprüchlichen Einschätzungen in der Sache. Sie können aber die vielen Überlappungen und Verbindungslinien zwischen Sozialer Demokratie und Nachhaltigkeitstheorie nicht verdecken.

Das Projekt nachhaltigen Wirtschaftens

Was bedeutet es in der Praxis, die natürliche Umwelt ihres Warencharakters zu entkleiden? An dem einen Ende des Spektrums kann es bedeuten, einige Erd- und Seeregionen von jeder Art ökonomischer Ausbeutung zu befreien, in dem sie als Nationalparks, Wildgebiete, Biosphäre-Reservate und ähnliches deklariert werden. Naturschutz in diesem Sinne ist das Ziel einiger der führenden Anwälte der Umweltschutzbewegung gewesen, in den USA vor allem *John Muir*. Mittlerweile haben einige ökonomische Theoretiker den Versuch unternommen, unentwickelter Landschaft ökonomischen Wert zuzuschreiben: „Optionswerte", die daraus entstehen, dass wir uns eine Option zur Nutzung solcher Ressourcen vorbehalten, bis zu dem Zeitpunkt, an dem wir ihren Wert besser verstehen (z.B. der Schutz von Genpools in tropischen Wäldern); „Hinterlassenschaftswerte" (Dequest values), die Naturregion als eine Art Erbschaft für künftige Generationen zugeschrieben werden; und „Existenzwerte", die Umgebungen zugeschrieben werden, die die meisten Menschen niemals sehen werden[382].

Allein das Bewusstsein, dass der Grand Canyon, die Eisberge an den Polen oder andere besondere Orte der natürlichen Umwelt für immer geschützt sein werden, kann die Lebensqualität für viele Menschen erhöhen. Kürzlich haben internationale Entwicklungskommissionen diese Form der Dekommodifizierung zu einem erstrebenswerten politischen Ziel erklärt[383]. Einige Nachhaltigkeitsanwälte plädieren für die Verallgemeinerung des Beispiels Costa Rica, das mehr als 25 % seines Gebiets zum Schutz der genannten Werte ausersehen hat[384]. Das alles kann die Notwendigkeit nicht infrage stellen, Ressourcen der Erde zu nutzen und zu vermarkten. Die vollständige Dekommodifizierung ist in keiner Weise praktikabel, weder bezogen auf Land noch auf Arbeit. Der Hauptstrom der wissenschaftlichen Literatur über nachhaltige Entwicklung setzt dies voraus und sucht auf dieser Grundlage nach Wegen, um die Gefährdung der Langfristaussichten des Planeten zu vermeiden.

[380] Daly 1996: 3
[381] Norgaard 1994: 34, Czech 2000: 114-115, McDaniel/ Gowdy 2000: 165 - 166
[382] OECD 2001: 42
[383] WCED Report 1987: 53
[384] McDaniel/ Gowdy 2000: 171

Die sogenannten neoklassischen Ökonomen behandeln das Wirtschaftssystem als operiere es in einem Vakuum. Inputs gelangen in das System aus unbekannten Quellen und verlassen es in Form von Konsum und Abfällen, deren Ziel ebenfalls unbekannt ist. Die ökologische Wirtschaftslehre zielt darauf, diese blinden Flecken zu beseitigen, indem das Wirtschaftssystem in einem spezifischen Kontext verankert wird: „Die Ökonomie besteht im globalen Ökosystem und ist von ihm zutiefst abhängig“[385]. Die Einbettung der Ökonomie in die natürliche Umwelt verlangt, dass sie unter bestimmten Einschränkungen fungiert. Die Erde selbst kann nicht wachsen und erzeugt ihre Ressourcen in vielfacher Hinsicht nur in sehr langen Zeiträumen (etwa Nährboden oder Grundwasserregeneration). Die neueren Technologien der Erdausbeutung haben aber bereits die meisten der natürlichen Systeme geschädigt und ihre Kapazität zur Regeneration verringert. Die Wälder, die Frischwasserreserven, Korallenriffe, Feuchtgebiete und die Atmosphäre selbst sind bereits hochgradig aus dem Gleichgewicht gebracht[386]. Die tatsächlichen Folgen dieser Entwicklung sind noch nicht vollständig bekannt. Auf die kostenlosen Dienstleistungen der Natur bei der Absorption des Ressourcenverbrauchs und der Schadstoffimmission der menschlichen Zivilisation können wir uns nicht länger verlassen.

Die neoklassische Ökonomie nahm an, dass Werte nur aus Arbeit entstehen können und dass die abstrakten undifferenzierten Objekte, denen durch Arbeit Wert zugefügt wird, keine intrinsische Eigenbedeutung haben[387]. Im Gegensatz zu dieser neoklassischen Annahme bringt aber wirtschaftliches Handeln tatsächlich nichts Neues hervor. Es kann nur natürliches Kapital neu arrangieren (einen Tisch aus einem Baum herstellen), dass von der Natur selbst zuvor schon in eine höher organisierte Form transformiert worden ist (z.B. Sonnenlicht und Bodennährstoffe in das Holz des Baumes). Darum ist es unrealistisch, der Natur einen Null-Wert im ökonomischen Prozess zuzuschreiben, denn wir konsumieren nicht allein den Wert, den menschliche Arbeit den Naturstoffen hinzugefügt hat, sondern ebenso den Wert, den die Natur den bearbeiteten Objekten selbst verliehen hat[388].

Nachhaltige Entwicklung kann in der Konsequenz dieser Argumente durch drei Regeln definiert werden:

1. Erneuerbare Ressourcen (Frischwasser, Wälder, Fischbestände) sollen nur in geringerem Maße verbraucht werden als es ihrer natürlichen Regenerationsrate entspricht.
2. Abfall- und Schadstoffimmissionen sollten unter der Grenze ihrer Assimilation durch die natürlichen Systeme freigesetzt werden.
3. Nichterneuerbare Ressourcen sollten nur in dem Maße genutzt werden, wie Ersatz für sie gefunden werden kann[389].

Die Neoklassische Ökonomie weist diese Restriktionsregeln für Wirtschaftswachstum aus drei Gründen als unbegründet zurück:

1. Weil die Preissysteme des Marktes in Form eines deutlichen Anstiegs lange vor der Schöpfung von Ressourcen, deren Knappheit sie ja anzeigen, reagieren.

[385] Prugh u.a. 2000: 9
[386] Hawken u.a. 1999: 2-4, Athanasiou 1996: 56-102, Trainer 1995: 2-8
[387] Daly 1996: 62
[388] Daly 1996: 65, Prugh u.a. 2000: 20
[389] McDaniel/ Gowdy 2000: 142

2. Humankapital (Erfindungsreichtum, neue Technologien) wird immer Ersatz für natürliches Kapital - Ressourcen und Ökosystemdienste - finden, sobald diese knapp werden oder in ihrer Qualität unzureichend.
3. Die meisten natürlichen Ökosysteme können in Form von Entschädigungsrechten der betroffenen Eigentümer oder durch regulative Politik geschützt werden, in idealer Weise etwa in Form des marktförmigen Emissionshandels[390].

Die ökologische Wirtschaftslehre akzeptiert den Kern des letztgenannten Arguments und ist darum bestrebt, die Kosten der Umweltschädigung in die Preissysteme zu integrieren[391], sie weist aber die zuerst genannten beiden Argumente entschieden zurück.

Der Kern der Gegenargumente besteht im Verweis darauf, dass die Erde und ihre Ökosysteme prinzipiell keine Substitute haben. Wir können Ersatz für bestimmte knappe Ressourcen entwickeln. Wir verfügen aber nicht über die Möglichkeit, eine andere Atmosphäre herzustellen und ein Klima zu erzeugen, das menschliches Leben ermöglicht. Wir können auch nicht Korallenriffe, Regenwälder und Nährboden künstlich herstellen. Wir mussten auch feststellen, dass selbst die Herstellung einer einzigen gefährdeten Art, wie des pazifischen Lachses, die Möglichkeiten der Biologen und Ingenieure bei weitem überschreitet[392]. Wirtschaftstheoretiker hatten sich vom begrenzten Erfolg der Ingenieurwissenschaften verführen lassen, die Substitute für bestimmte Metalle oder Energieträger gefunden haben, und sind zu der Auffassung gelangt, menschlicher Erfindergeist könne auch Ökosysteme ingenieurwissenschaftlich hervorbringen. Dies ist offensichtlich eine falsche Annahme, jedenfalls wenn dabei die Maßstäbe zugrunde gelegt werden, die die meisten Menschen als akzeptabel und erträglich ansehen. Die Erde ist unsere Wohnstätte und nicht ein abstraktes Reservoir verschiedener natürlicher Ressourcen. Es kommt hinzu, dass Preise nicht notwendigerweise das Verhalten in die gewünschte Richtung ändern, jedenfalls nicht schnell genug. Amerika hatte einst drei Milliarden Flugtauben, diese Vogelart ist ausgestorben. Preise für das Fleisch dieser Tierart sind nicht schnell genug gestiegen, um seine Auslöschung zu verhindern. Ebenso steigen die Preise für viele bedrohte Fischarten, wodurch sie lediglich umso mehr als Delikatessen für bestimmte wohlhabende Konsumenten interessant werden, so dass verarmte Fischer umso rücksichtsloser Jagd auf sie machen.

Der Fall Nauru ist eine Illustration des zuerst genannten Falles. Nauru ist ein pazifischer Inselstaat, der über große Reichtümer an Phosphaten, einem Bestandteil künstlicher Düngemittel, verfügt. Diese Lagerstätten wurden um 1900 entdeckt und ihre Ausbeutung begann, im Wesentlichen durch australische Firmen. Der Abbau von Phosphat verhärtet gewöhnlich das Land, so dass eine Landschaft zurück bleibt, die für menschliche Zwecke ungeeignet ist. Das geschieht gegenwärtig in Nauru. Die Bewohner haben hohe finanzielle Entschädigungen von den Firmen dafür bekommen, dass sie die Phosphate weiter abbauen können und damit zweifellos finanziell profitieren. Ihre Ökonomie ist in einem schwachen Sinne nachhaltig, weil sie nicht ihr gesamtes Kapital aufbrauchen. Das natürliche Kapital der Insel wird in Finanzkapital konvertiert, das in Banken überall auf der Welt investiert wird. Eine Form des Kapitals wird auf diese Weise tatsächlich in eine andere transformiert[393]. Auf diese Weise wird den Bewohnern Naurus letzten Endes wenig natürliches

[390] OECD Report 2001: 188 - 189
[391] OECD Report 2001: 42-43
[392] Di Zerega 2002: 49 - 54
[393] McDaniel/ Gowdy 2000: 140

Kapital verbleiben. Die Geldtransfers für den Phosphatabbau sinken. Schließlich, wenn das Phosphat aufgebraucht ist, werden die Bewohner der Insel - insbesondere aber ihre Nachkommen, die an diesen Entscheidungen gar nicht beteiligt waren - nichts zurück behalten, außer Einkommen aus den Investment-Fonds, um ihr Leben in einem verwüsteten Ökosystem zu führen, das keine Lebensressourcen für die dann lebende Generationen mehr zur Verfügung stellt. Wahrscheinlich werden die Menschen diese Insel dann verlassen, um anderswo weiter zu leben. Wenn wir aber das Beispiel Nauru auf das Ganze übertragen, lässt sich erkennen, dass die Bewohner unseres Planeten nichts haben, wohin sie gehen könnten, wenn sie die Welt im Ganzen so behandeln, wie die Einwohner von Nauru ihren Lebensraum. Das bedeutet, dass Nachhaltigkeit in einer strengen Bedeutung verstanden werden sollte, nämlich dass das „ökonomische Subsystem nicht über das Maß hinaus wachsen sollte, das notwendig ist, um es durch das umfassende Ökosystem zu erhalten und zu stützen“[394].

Der Übergang von der neoklassischen zur ökologischen Wirtschaftslehre ist auf beiden Ebenen in der Theorie und in der Praxis vollzogen worden. Auf theoretischer Ebene haben einige Ökonomen den Versuch unternommen, den ökologischen Dienstleistungen einen Geldwert zuzuschreiben, so dass auch ihre weniger aufgeklärten Kollegen verstehen, dass diese Dienste nicht kostenlos sind[395]. Beispielsweise begann die Maisernte in den USA unter einem zerstörerischen Mehltau zu leiden. Diese Entwicklung wurde schließlich dadurch unter Kontrolle gebracht, dass eine mehltauresistente Maissorte aus Mexiko eingesetzt wurde. Diese einzige Dienstleistung der Biodiversität entsprach einer Wertsteigerung von zwei Billionen Dollar im Jahr – der Schätzung der Einbußen aus mehltaubedingten Handelsverlusten[396]. Der Wert des gesamten natürlichen Ökosystems beträgt nach *Prugh* 33 Trillionen $ im Jahr[397]. Es wäre absurd, dem Planeten einen Preis zuzuschreiben, denn was unersetzlich ist, entzieht sich jeglicher Berechnung. Kalkulationen dieser Art veranlassen Mainstream-Wirtschaftstheoretiker aber dazu anzuerkennen, dass wir kostenlosen Gebrauch von Ressourcen und Ökosystemen machen, die zusammengenommen das jährliche Bruttoinlandsprodukt der Weltwirtschaft übersteigen. Die ökologische Wirtschaftslehre ist bestrebt, die komplizierte Aufgabe zu lösen, einen besseren Maßstab für wirtschaftlichen Fortschritt zu finden als das Bruttoinlandsprodukt. Das Bruttoinlandsprodukt misst die Größenordnung des ausgegebenen Geldes und nicht den tatsächlichen Nutzwert. Es misst als Komponenten von „Wachstum“ beispielsweise Ausgaben für die Säuberung vergifteter Bodenflächen, für den Betrieb von Gefängnissen und den Treibstoffverbrauch von Autos, die in Verkehrsstaus festsitzen[398]. Erforderlich ist ein Index, der wirtschaftlichen Aktivitäten einen negativen Wert zumisst, die lediglich dadurch das Bruttoinlandsprodukt mehren, dass sie natürliches Kapital vernichten, beispielsweise die Tätigkeit eines philippinischen Fischers, der Korallenriffe mit Dynamit zerstört, um seine Ausbeute zu vergrößern, und dabei gleichzeitig die Lebensumwelt zerstört, die sie ernährt[399]. Auf der anderen Seite der Bilanz werden sich dann Aktivitäten niederschlagen, die das Leben der Menschen verbessern, aber nicht im Zahlenwerk des Bruttoinlandsprodukts in Erscheinung treten, sondern etwa in der Verlängerung der Lebensdauer, in der Erhöhung des Bildungsniveaus, in der Verringerung der Analphabeten-

[394] Daly 1996: 27
[395] Jansson u.a. 1994: 13
[396] WCED Report 1987: 155
[397] Prugh, u.a. 2000: 17
[398] Hawken u.a. 1999: 59 – 60, Redclift 1987: 16
[399] Hawken u.a. 1999: 155

rate und in mehr sozialer Gerechtigkeit. Die Nachhaltigkeitstheorie ist bestrebt, solche nicht-ökonomischen Kriterien für das zu entwickeln, was als „Entwicklung“ gelten kann[400]. Der indische Bundesstaat Kerala beispielsweise hat ein niedriges Bruttoinlandsprodukt von lediglich 330 $ pro Jahr, sticht aber bei anderen Kriterien für Entwicklung hervor, wie zum Beispiel Ausbildungsniveau und niedrigen Analphabetenraten[401].

Die ökologische Wirtschaftslehre räumt aber ein, dass der Markt eine Leistung in hervorragender Weise erbringt: nämlich knappe Ressourcen effizient zu verteilen. Das heißt aber eben nicht, dass er auch Verteilungsgerechtigkeit oder eine verträgliche Größenordnung der Produktion am besten gewährleisten kann. Der Markt verfügt nicht über interne Mechanismen, die anzeigen könnten, wann wirtschaftliche Tätigkeit die Belastungsgrenze eines Ökosystems oder des ganzen Planeten erreicht oder überschreitet. Die Signale für deren Schädigung oder Zusammenbruch sind häufig biologischer, nicht ökonomischer Art. Und wenn die Schädigung offensichtlich wirtschaftliche Kosten hervorruft, wie im Falle von Überschwemmungen, dann gibt es keine ökonomisch effektive Methode, um sie mit ihren entfernten Ursachen, wie die Abholzung von Wäldern, die Bodenerosion oder Asphaltierung von regenabsorbierendem Boden in Verbindung zu bringen. Die angemessene Größenordnung wirtschaftlichen Handelns festzulegen, ist eine Aufgabe für die Naturwissenschaften, nicht für die Wirtschaftswissenschaft. In *Daly's* treffender Metapher wird die Gesellschaft als ein Schiff dargestellt, das mit Fracht beladen ist; der Markt spielt dabei die Rolle der Deckbesatzung, welche die Ladung so anordnet, dass das Schiff seine Balance behält und keine Schlagseite bekommt (Steuerungseffizienz/Steuerungsfähigkeit), aber andere Akteure müssen die ganz andersartige Entscheidung treffen, wie viel Fracht das Schiff insgesamt aufnehmen kann, damit es nicht sinkt[402]. Sobald anerkannt wird, dass die Entscheidungen über die Größenordnung der Produktion, die Verteilungsgerechtigkeit und die Steuerungseffizienz drei verschiedenartige Probleme sind, muss der Traum der neoklassischen Ökonomie und libertären Politik aufgegeben werden, der Markt könne frei von Regulation und Intervention funktionieren.

Auf der Ebene der Praxis haben Wirtschaftswissenschaftler, Manager und Ingenieure zahllose gute Vorschläge gemacht, wie nachhaltiges Wirtschaften erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang kann auf einige der besonders herausragenden Innovationen verwiesen werden. Fundamental ist das Projekt zur Verbesserung der *Ressourcenproduktivität*, bei dem es darum geht, den selben Nutzen oder Gebrauchswert aus einem Produkt zu gewinnen, für dessen Herstellung weniger Material und Energie aufgewendet wird[403]. In diesem Falle wird Nachhaltigkeit durch die Verbesserung der Konstruktion der entsprechenden Güter erreicht und nicht durch die Zuweisung von Ressourcen wie bei der Logik der Märkte. Und dennoch bedeutet dies nicht, dass die Kosten steigen müssen. Ein gut isoliertes Haus mag in der Herstellung teurer sein, wird aber im Betrieb auf die Dauer kostengünstiger. In der Bilanz werden die Eigentümer Geld sparen und dennoch einen Beitrag zur Schonung von Ressourcen und zur Begrenzung des Treibhauseffektes leisten. Pionierleistungen für dieses Projekt hat das *Wuppertal-Institut* erbracht, das mit der Gründung seines *Faktor 10-Clubs* an der Erreichung des Ziels arbeitet, erstaunliche 90 % im Verbrauch von Energien und Materialien einzusparen. Die Europäische Union verfolgt das etwas weniger

[400] National Research Council 1999: 24
[401] McKibben 1995: 119 - 169
[402] Daly 1996: 50 - 51
[403] Hawken u.a. 1999: 11 14

ehrgeizige Ziel eines *Faktor 4-Programms* zur Vervierfachung der Ressourcenproduktivität[404]. Die Landwirtschaft bietet ein überzeugendes Beispiel für den Unterschied zwischen Produktivität im ökonomischen Sinne, der in Geldeinheiten gemessenen Leistung pro Arbeitsstunde, und der Ressourcenproduktivität. Landwirtschaftliche Monokulturen, wie sie etwa von amerikanischen Farmern praktiziert werden, die eine einzige Pflanzenart auf Hunderten von Hektar anpflanzen, verbilligen zwar das Nahrungsmittelangebot. Sie sind aber weit weniger produktiv im Sinne von Ergiebigkeit als die traditionelle Landwirtschaft. Schätzungen zufolge sind bestimmt Landwirte in der Dritten Welt tatsächlich 250 mal produktiver als ihre Kollegen in den entwickelten Ländern gemessen an der Ergiebigkeit pro Hektar, sobald die Effekte der Bodenerosion in die Rechnung einbezogen werden[405].

Es ist eingewendet worden, dass die Verbesserung der Nachhaltigkeit, die durch die Eindämmung der Ressourcenverschwendung erreicht werden kann, geringfügig sei. Denn sicher hätten Industrie, Regierung und private Verbraucher längst erkannt, dass Verschwendung teuer ist. Dieses Argument trifft nicht zu. Nach Berechnungen werden 22 % des Bruttoinlandproduktes der Vereinigten Staaten vergeudet, bei dem die Verbraucher keinen wirklichen Gegenwert für das von ihnen investierte Geld erhalten[406]. Die ökologische Wirtschaftslehre hat große Anstrengungen für die Erarbeitung praktikabler Vorschläge unternommen, wie die verschwenderischsten Konstruktionen und Praktiken in vielen Wirtschaftssektoren überwunden werden könnten. Vor allem in den Bereichen:

- Transport (vor allem Autoverkehr)
- Bauweise von Häusern (vor allem Bürohäuser)
- Landwirtschaft
- Steuersysteme, die Verschwendung und mangelnde Ressourcenproduktivität begünstigen.

Die Beispiele für diese Sachverhalte sind zahllos. In den Vereinigten Staaten fällt der Blick sofort auf die Praxis und die Trockengebiete des Westens, wo Farmer durch Entscheidungen des Kongresses und des „Bureau of Reclamation“ nur Bruchteile der Kosten für den Verbrauch von Wasser aufbringen müssen, die Städter zu zahlen haben. Warum sollten diese Farmer sich Gedanken über Ressourceneffizienz machen? Die Verschwendung kostet sie fast nichts. In Deutschland wird der Steinkohlebergbau steuerlich gefördert, so dass jeder auf diese Weise gesicherte Arbeitsplatz 70 000 Euro aus öffentlichen Mitteln kostet[407]. Auf diese Weise wird in Deutschland in erheblichem Umfang Kohle eingesetzt, um Strom zu gewinnen, mit all den Nebeneffekten für Umweltverschmutzung und Treibhauseffekt. In Großbritannien wird auf ähnliche Weise Dieseltreibstoff gefördert, obgleich er stärkere Verschmutzungseffekte hat als Benzin[408]. Diese drei Beispiele zeigen, dass auch verantwortungsloses Regierungshandeln und nicht nur der Markt zu verschwenderischem und unproduktivem Ressourceneinsatz führen kann. Andererseits gibt es eine Reihe von „Pionier-Unternehmen“, die auf diesem Gebiet die Innovation vorantreiben[409]. Ein angemessenes Preissystem und Anreize, um Gewinne in ökologisch innovativen Bereichen zu

[404] Hawken u.a. 1999: 11
[405] Trainer 1995: 18 - 19
[406] Hawken u.a. 1999: 57
[407] Hawken u.a. 1999: 160
[408] OECD Report 2001: 186
[409] OECD Report 2001: 103, Jänicke u.a. 1999: 307 - 322

machen, können die Privatwirtschaft veranlassen, Verschwendung einzudämmen und größere Ressourcenproduktivität zu erzielen[410].

Das zweite, praktikable Prinzip, das Nachhaltigkeitstheoretiker entwickeln, ist *integrierte Konstruktion*[411]. Alle Konstrukteure eines bestimmten Systems oder Produkts müssen über die Gesamtheit des Prozesses und Endergebnisses gemeinsam nachdenken, und nicht nur über den kleinen Ausschnitt, für den jeder Einzelne von ihnen zuständig ist. Um Häuser oder Autos effizienter zu konstruieren, muss über die Wechselwirkungen und Synergien aller vorgeschlagenen Konstruktionselemente nachgedacht werden. Auf allen Ebenen gilt, dass ökonomische und ökologische Ziele nur dann als unvereinbar erscheinen, wenn sie isoliert von einander betrachtet werden[412]. Eine nachhaltige Gesellschaft verbessert auch, wie gezeigt werden soll, das Sozialkapital und die wirtschaftlichen Entwicklungschancen.

Soziale Demokratie und Nachhaltigkeit: Wechselwirkungen

Die meisten der grundlegenden Prinzipien der Nachhaltigkeit lassen sich widerspruchslos mit den Prinzipien der Sozialen Demokratie verbinden oder sind sogar in ihnen enthalten. Die Verbindungslinien zwischen Sozialer Demokratie und Nachhaltigkeit und umgekehrt sind viel kürzer und einfacher als die zwischen Nachhaltigkeit und neoklassischer Ökonomie oder politischem Libertarismus. Das kann angesichts der gemeinsamen Ursprünge beider im Interesse am Schutz von Arbeit und Boden gegen die ungezähmten Marktgesetze nicht überraschen. Entscheidend für das Verhältnis beider zueinander sind die Zeithorizonte für Nachhaltigkeit. Nach der Definition des *Brundtland-Berichts* bedeutet *Nachhaltige Entwicklung*, dass die Bedürfnisse der gegenwärtigen Generation nicht dadurch befriedigt werden dürfen, dass die Fähigkeit künftiger Generationen, ihre Bedürfnisse zu befriedigen, beeinträchtigt werden. Entscheidungen über Ressourcenverbrauch in der Gegenwart umfassen daher eine ethische Verpflichtung der gegenwärtigen Generationen gegenüber den künftigen. Weder die klassische Ökonomie noch der Libertarismus bietet Argumente für diese Verpflichtung. Die klassische Ökonomie nimmt an, dass Menschen dazu tendieren, „die Zukunft abzuwerten", in dem sie verfügbare Ressourcen lieber heute als künftig verbrauchen. Je entfernter ein Nutzen ist, desto geringer wird er im Vergleich zu gegenwärtig verfügbarem Nutzen geschätzt[413]. In letzter Instanz tendiert der Wert, den Menschen späteren Nutzenerwartungen zumessen, gegen Null. Märkte verfügen infolge dessen über eine eingebaute „Kurzsichtigkeit", die jede systematische Einbeziehung langfristiger Nachhaltigkeit entmutigt[414]. Die neoklassische Ökonomie zieht nicht einmal die Möglichkeit in Betracht, dass die gegenwärtigen Generationen ein Interesse an den Bedürfnissen künftiger Generationen haben könnten[415]. Das kann nicht überraschen.

John Rawls hat eine für Soziale Demokratie plausible Position für generationenübergreifende Gerechtigkeit begründet. Er stellt zunächst fest, dass „Personen in der ursprünglichen Position sich selbst nicht als isolierte Individuen betrachten werden. Im Ge-

[410] National Research Council 1999: 93, WCED Report 1987: 46
[411] Hawken u.a. 1999: xi
[412] Hawken u.a.1999: xi
[413] McDaniel/ Gowdy 2000: 145
[414] Dryzek 1987: 74 - 75
[415] Daly 1996: 36

genteil, sie haben Verbindungen zu bestimmten Mitgliedern der folgenden Generation“[416]. Beispielsweise werden Personen in der ursprünglichen Position annehmen, dass sie als Eltern Kinder haben werden, an deren Wohlergehen sie interessiert sind. Daher werden sie bereitwillig Prinzipien zustimmen, die nicht nur ihre eigenen Interessen sichern, sondern auch die der nachfolgenden Generationen. Insbesondere werden sie bereit sein, Mittel zu sparen, um die Aussichten der kommenden Generationen zu verbessern, vor allem deren am wenigsten begünstigten Mitglieder. Diese Übereinstimmung führt zu einer „Verständigung zwischen Generationen, die Lasten für die Verwirklichung und Aufrechterhaltung einer gerechten Gesellschaft untereinander fair zu teilen“[417].

Rawls betont auch, dass es nicht angebracht ist, den Prozess der Kapitalakkumulation als eine nicht endende Entwicklung zu unbegrenztem Überfluss zu betrachten. Er stellt fest, dass es ein Fehler ist zu glauben, eine gerechte und gute Gesellschaft könne nur auf einem hohen materiellen Lebensstandard begründet sein. Menschen suchen nach sinnvoller Arbeit in freien Beziehungen zu anderen. Jenseits eines gewissen Niveaus kann Wohlstand zu einem Hindernis, einer sinnlosen Ablenkung, wenn nicht gar einer Versuchung zu Müßiggang und Lehrlauf werden[418]. Diese Argumente werden von allen hier zitierten Theoretikern nachhaltiger Entwicklung vorbehaltlos unterstützt. Der einzige Schwachpunkt in Rawls' Argument liegt in der offensichtlich begrenzten Reichweite seiner Anwendung. Sie ist nämlich allein auf die Sparraten bezogen. Sobald es auf einen weiteren intergenerationellen Sozialvertrag bezogen wird, stellen sich die bekannten Unsicherheiten erneut ein. Wir können nicht wissen, welche Entscheidungen künftige Generationen treffen werden, wenn sie an unserer Stelle wären. Wenn die gegenwärtige Generation keine Übereinstimmung über Sinn und Zweck der eingeschlagenen Entwicklung finden kann, warum sollten spätere Generationen dazu in der Lage sein? Rawls setzt eine stabile Gleichgewichtsökonomie „jenseits eines bestimmten Punktes“ voraus. Aber jenseits *welches* Punktes? Es wird deutlich, Nachhaltigkeit ist eine *politische* Frage, die das Grundproblem betrifft: Wie können wir das Leben für beide, die lebenden und die künftigen Generationen, lebenswert machen[419]?

Die neoklassische Ökonomie und der Libertarismus haben eine starke Präferenz für Privateigentum an Wirtschaftsgütern als effizienteste Form der Ausübung von ökonomischen Verfügungsrechten. *Polanyi* hat gezeigt, dass eine der Voraussetzungen für die Entbettung der Märkte, wenigstens in England, die Privatisierung des Gemeindelandes war, von dem viele Dorfbewohner bei der Beschaffung wichtiger Lebensgrundlagen abhingen. Angesichts der Überbeanspruchung von Gemeindeland befürworteten die meisten liberalen und neoklassischen Autoren dessen Privatisierung als beste Lösung für seine Erhaltung[420]. Im Gegensatz dazu teilten die Vertreter der Sozialen Demokratie stets ein soziales Eigentumsverständnis und hatten darum kein Problem mit der Anerkennung von Gemeineigentum an Boden oder anderen Ressourcen. Soziale Demokratie tritt auch für den Schutz und die Erhaltung von Sprachen, Kulturen und Lebensformen nationaler Minderheiten ein, insbesondere indigene, die durch die industrielle Entwicklung der modernen Gesellschaft bedroht sind. Sie werden häufig am besten dadurch gewährleistet, dass indigene Territorien

[416] Rawls 1971: 206
[417] Rawls 1971: 289
[418] Rawls 1971: 290
[419] Prugh u.a. 2000: 8
[420] Dryzek 1987: 76

als Gemeineigentum organisiert werden, damit die traditionellen Wirtschaftsformen vor der Marktmacht geschützt werden können. Auf diesem Wege können überkommene Formen von Landwirtschaft und Viehzucht davor bewahrt werden, in unfruchtbare, marginale Gebiete abgedrängt zu werden[421].

Der Status von Gemeineigentum ist aus diesen Gründen in letzter Zeit sowohl für die Theoretiker der nachhaltigen Entwicklung, wie auch für die Theoretiker des Multikulturalismus bedeutsam geworden. Es wurde ihnen bewusst, dass einige der unberührtesten Gebiete der Erde, ursprüngliche, aber verletzliche Landschaften, wie etwa tropische Regenwälder, die arktische Tundra und die Korallenriffe von indigenen Völkern als Gemeineigentum in Anspruch genommen werden. Einer der wirkungsvollsten Schritte für die Sicherung von Nachhaltigkeit kann folglich darin bestehen, dem traditionellen Gemeineigentumsanspruch in diesen Fällen eine rechtlich solide Grundlage zu verschaffen[422]. Dadurch wird es den harten kommerziellen Interessen, wie z. B. der Holzwirtschaft, der Erdölindustrie und den Fischereigesellschaften erschwert, natürliche Ressourcen auszubeuten und zu erschöpfen, in dem sie das Land oder seine Nutzungsrechte existenziell bedrängten individuellen Eigentümern abkaufen[423]. Das auf Gemeineigentum basierende Management von Ressourcen ist häufig der wirksamste Weg ihrer Schonung[424]. In bestimmten Fällen können Gemeineigentum und gemeinsames Ressourcenmanagement die zerstörerische Vermarktung verhindern und damit den besten Schutz der natürlichen Ressourcen und Ökosysteme darstellen.

Einen entscheidenden Anstoß erhielt die Hinwendung der Nachhaltigkeitstheorie zur Sozialen Demokratie durch die Erkenntnis der engen Verbindung zwischen Armut und sozialer Ungerechtigkeit, Unterentwicklung und Umweltzerstörung. Bis vor wenigen Jahrzehnten wurde Entwicklung als ein technisches und ökonomisches Projekt verstanden, während Nachhaltigkeit als Schutz bedrohter Arten und Landschaften mit geringem Bezug zu den Bedürfnissen ihrer Bewohner galt[425]. Seit den neunzehnhundertachtziger Jahren ist den Experten die Wechselbeziehung zwischen den beiden Faktoren zunehmend bewusst geworden. Sie ist mittlerweile Grundlage der maßgeblichen Literatur über nachhaltige Entwicklung. Die OECD-Kommission stellt fest, dass „Ungleichheit eine bedeutende Gefährdung für nachhaltige Entwicklung darstellt“[426]. Der *Brundtland-Bericht* nimmt eine ähnliche Position ein: „Armut ist eine Hauptursache und -wirkung globaler Umweltprobleme“[427]. Der britische Umweltökonom *Edward Barbier* gelangt zu der Schlussfolgerung: „Wenn Armutsbekämpfung ein grundlegendes Ziel wirtschaftlicher Entwicklung ist, dann ist effizientes und nachhaltiges Umweltmanagement eine notwendige Bedingung, um dieses Ziel zu erreichen“[428]. Die arme Bevölkerung der Entwicklungsländer ist das erste Opfer von Umweltzerstörungen, die durch Praktiken, die den Nachhaltigkeitskriterien wiedersprechen, oder das Eindringen der globalen Marktwirtschaft in traditionelle Lebensformen

[421] OECD Report 2001: 255
[422] OECD Report 2001: 254
[423] Interessant ist in dieser Hinsicht der Fall des Cheyenne-Revervats in Montana, deren Land auf reichen Kohlevorkommen ruht. Bergwerksunternehmungen haben diese Kohle außerhalb der Reservate weitgehend abgebaut und eine verwüstete Landschaft hinterlassen. Nur weil die Cheyenne über Gemeineigentumstitel an ihrem Reservat verfügen, konnten sie bisher durch schwierige rechtliche Verteidigungsstrategien die Bergwerksgesellschaft von ihrem Land fernhalten (Hendricks 2004: 18 - 22)
[424] Berkes/ Folke 1994: 137
[425] Eliot 1999: 21, Hinchman/ Hinchman 1996: 361 - 362
[426] OECD Report 2001: 14
[427] WCED Report 1987: 3
[428] Barbier 1994: 310

herbeigeführt werden. 57 % der armen Landbevölkerung und 75 % der städtischen Armen leben in Gebieten, in denen ökologische Zerstörung ihr Wohlergehen bedroht[429]. Als beispielsweise marktorientierte Landwirtschaftsbetriebe, vor allem im Bereiche der Baumwollwirtschaft, in die Sahelzone und den Sudan eindrangen, wurden Farmer und Hirten, die auf Subsistenzwirtschaft angewiesen sind, gezwungen, Landgebiete besserer Qualität zu verlassen und in weniger fruchtbare Trockenzonen auszuweichen. Das ökologische Ergebnis ihrer Versuche, in diesen Gebieten ihr Leben zu fristen, war eine Ausbreitung der Wüstenlandschaften[430]. Tatsächlich werden täglich 40 000 Aar aus Grasland in Wüstenland verwandelt[431]. Hinzu kommt eine zunehmend klaffende Schere zwischen dem Wachstum der Nachfrage und der Verringerung des Angebots an Trinkwasser. Die reichen Länder können das Problem durch aufwendige Konservierung von Wasser, Entsalzung und Reinigung bewältigen, aber die meisten der Armen der Welt können dies nicht[432]. Gegenwärtig haben 1,2 Milliarden Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser[433]. Eine große Zahl der Armen der Welt hängt in ihren Lebensgrundlagen von Korallenriffen ab, weil diese viele ihrer Nahrungsmittel bereitstellen. Sie sind ein Magnet für den Tourismus und ein Schutz gegen durch Sturm verursachte Küstenkorrosion. Gegenwärtig sind 58 % des Weltbestands an Korallenriffen bedroht. Sie können alle innerhalb weniger Jahrzehnte endgültig zerstört werden[434]. Umweltschädliches Wirtschaften erzeugt aber auch Ungleichheiten in den reichen Ländern der Welt. Beispielsweise hängt die Großlandwirtschaft in den Industrieländern von wirkungsvollen Pestiziden und Unkrautbekämpfungsmittel ab, um hohe Ernteerträge zu gewährleisten. Es sind die Landwirtschaftsarbeiter, häufig verarmte Minderheiten und illegale Einwanderer, die diese Gifte ausbringen müssen und dadurch Gesundheitsschäden erleiden[435]. Und es sind die kleinen Bauern, für die es immer schwieriger wird, mit der mächtigen Agrarindustrie zu konkurrieren, die durch großzügige Subventionen unterstützt wird. Auch in den am meisten begünstigten Ländern des Westens tragen die am schlechtesten gestellten Teile der Gesellschaft die Last des umweltzerstörerischen Wachstums. Das verletzt grundlegende Prinzipien Sozialer Demokratie, des sozialen Schutzes und des gleichen Wertes aller Bürger.

Die Grundrechte und Grundwerte der Sozialen Demokratie erleichtern die Unterstützung nachhaltiger Lösungen für die ökologische Krise der Entwicklungsländer, weil sie auf internationale Kooperationen zielen und gegen unfaire Handelsbedingungen gerichtet sind, welche die Ressourcen und die Arbeit in den armen Ländern des Südens ausbeuten. *John K. Galbraith*, eine repräsentative Stimme der Sozialen Demokratie innerhalb der Tradition der amerikanischen Wirtschaftswissenschaften, kommt zu dem Ergebnis: „Kein Land kann beruhigt und zufrieden mit dem eigenen Wohlstand sein, solange andere in tiefster Armut leben. Das gilt vor allem dann, wenn es als ehemalige Kolonialmacht Verantwortung für die weniger glücklichen Menschen trägt. Die Verantwortung endet nicht mit dem Ende der Kolonialherrschaft“[436].

[429] Eliot 1999: 45
[430] WCED Report 1987: 127 – 128; OECD Report 2001: 253
[431] Hawken u.a. 1999: 149
[432] WCED Report 1987: 49
[433] National Research Council 1999: 91
[434] OECD Report 1999: 96
[435] Gottlieb 1993: 240 - 244
[436] Galbraith 1996: 130 - 131

Galbraith's Forderungen basieren auf moralischen Argumenten. Die ökologische Wirtschaftstheorie fügt einen weiteren Vernunftgrund hinzu. Die neoklassische Literatur behandelt die Ressourcen der Welt als leicht voneinander abzutrennende Größen, die auf die einzelnen Nationen genau aufgeteilt sind und jeder ihren bestimmten Anteil zumessen. Die wirtschaftliche Aufgabe eines jeden Landes bestehe demzufolge darin, den natürlichen Ressourcen, denen kein eigener Wert zugemessen wird, durch Arbeit und Investitionen einen Wert zu verleihen, der sich entwickelt und wächst. Jede Nation ist folglich dafür verantwortlich, ihren eigenen Wohlstand zu schaffen und zu entfalten. Die ökologische Wirtschaftstheorie sieht hingegen die Erde als eine ökologische Einheit. Einige ihrer Ressourcen können nicht auf einzelne Länder aufgeteilt werden, etwa die Atmosphäre, der fruchtbare Boden, die Ozonschicht, die Ozeane und ihre Strömungen. In den Fällen, in denen die Aufteilung der Ressourcen möglich ist, ist sie durch zufällige biologische und geologische Prozesse erfolgt, und nicht durch ökonomische Anstrengungen. Wenn man daher annimmt, dass das planetarische Ökosystem einen Eigenwert hat, der dem durch Arbeit hinzugefügten Mehrwert voraus geht, dann muss davon ausgegangen werden, dass es ein Erbe der Menschheit als Ganzes darstellt. Es geht um Antworten auf die schwierige Frage, wie die Ressourcen und die Verantwortung für sie geteilt werden sollten. Sie können nicht darin liegen, dass jede Nation ausschließlich für sich Verantwortung übernimmt[437]. Die ökologische Wirtschaftslehre vertritt das Argument, dass der langfristige Wohlstand jeder Nation von der Lebensfähigkeit der umgebenden Ökosysteme abhängt. Eine Tatsache, die Folgen für die Art und das Niveau der Hilfen hat, die den ärmeren Ländern von den Reichen gegebenen werden müssen.

Hilfsorganisationen, Regierungen, internationale Finanzinstitutionen und NGO's sollten sich aus all diesen Gründen viel mehr auf die langfristige Effektivität der Nutzung und Verfügbarkeit von Ressourcen konzentrieren[438]. Folglich müssen Regierungen überall auf der Welt dabei unterstützt werden, ihre Aufmerksamkeit von energieintensiven Projekten (wie etwa der Kohleverbrennung, Dämme, Abholzung) abzuwenden, um effizientere Projekte, wie etwa die Sonnenenergie, die Aufforstung von Trockenland oder die Entwicklung wirksamer Bewässerungssysteme zu entwickeln.

Es kommt darauf an, das Leben auf dem Lande für Dorfbewohner attraktiver zu machen, so dass sie bereit sind, zu bleiben und den Boden auf nachhaltige Weise zu bewirtschaften, statt in die Städte auszuwandern und das Land kommerziellen Großunternehmen zu überlassen, die monokulturelle Landwirtschaft betreiben. Natürlich kann auch das Stadtleben effizient und umweltfreundlich organisiert werden. *Curitiba* in Brasilien ist zum Modell dafür geworden, wie die Prinzipien der Nachhaltigkeit auf die Entwicklung einer Stadt und ihrer Regierung angewendet werden können[439]. In jedem Fall können die Entwicklungsländer nur gewinnen, wenn sie nicht den Weg der Industriegesellschaften des Nordens nachahmen und deren Fehler vermeiden, in dem sie von Anfang an einen nachhaltigen Entwicklungspfad einschlagen.

Die meisten Entwicklungstheoretiker gehen einen Schritt weiter. Sie sind davon überzeugt, dass die Länder des Nordens die Länder des Südens nicht auffordern können, ihr Streben nach Wohlstand zu zügeln, während sie selbst ihren konsumorientierten Lebensstil auf höchstem Niveau fortsetzen. Auch sie selbst müssen tief greifende Veränderungen ins

[437] Daly 1996: 70
[438] National Research Council 1999: 93
[439] Hawken u.a. 1999: 288 – 308, McKibben 1995: 59 - 115

Auge fassen. Radikale Nachhaltigkeitstheoretiker wie *Trainer* haben sogar die Forderung formuliert, die reichen Länder sollten den Tourismus und Intensivreiseverkehr beenden, kleinere Häuser bauen, zur Teilzeit-Landwirtschaft zurückkehren, ihre geteerten Straßen wieder dem Erdboden gleich machen und kleine Kommunen mit weniger als 10 000 Einwohnern bilden[440]. Der gemäßigte Hauptstrom der ökologischen Wirtschaftslehre plädiert für eine *stabile Gleichgewichtsökonomie*, die Wohlstand schafft und der übrigen Welt als Beispiel dienen kann[441]. In beiden Szenarios können sich aber die entwickelten postindustriellen Länder nicht damit begnügen, für die Länder des Südens ein wenig Entwicklungshilfe und Nahrungsmittelspenden im Notfall bereit zu stellen. Nachhaltigkeit ist ein globales Ziel und kann weder durch die Beharrung auf traditionellen liberalen Patentlösungen, wie freier Handel und technischer Fortschritt, erreicht werden, noch durch die weitergehenden Vorschläge von Galbraith.

Soziale Demokratie ist auf die Erweiterung und Vertiefung demokratischer Partizipation auf allen Ebenen politischer Entscheidung gerichtet. Es geht einerseits um den Schutz und die Regeneration von sozialem Kapital durch die Unterstützung der Zivilgesellschaft. Das verlangt die Abwendung ihrer Gefährdung in Form einer Kolonisierung durch Märkte oder zentralisierte Bürokratien. Die Unterstützung der Zivilgesellschaft und ihrer Initiativen und Netzwerke bezieht sich vorwiegend auf die lokale Ebene politischen Handelns. Soziale Demokratie ist ebenso gegen die Monopolisierung politischer Entscheidungen durch demokratische Eliten gerichtet. Nur weil diese fachlichen Sachverstand für sich in Anspruch nehmen, sind sie noch nicht berechtigt, politisch allein zu entscheiden. Es geht um Bürgerbeteiligung in allen politisch folgenreichen Fragen. Soziale Demokratie erstrebt die innere Demokratisierung aller Organisationen, wie Gewerkschaften, Kirchen, Studentengruppen, Vereine, Verbände, etc.. Es geht nicht allein um den Ausbau des Sozialstaats, sondern ebenso um die Erweiterung der Möglichkeiten für Bürgerbeteiligung in allen politischen Bereichen. An diese Vorstellungen knüpft die neuere Literatur über nachhaltige Entwicklung an. Die führenden internationalen Organisationen gelangen bei ihrer Analyse der Erfolge und Misserfolge in der Geschichte des Umweltschutzes und Erhaltung der Ökosysteme besonders im Süden zu denselben Ergebnissen. So verlangt beispielsweise die *Aarhus Convention*, die Artikel 10 der Rio-Erklärung konkretisiert, dass alle Bürger an den Entscheidungen über ihre Umwelt und den Umgang mit ihren Ressourcen beteiligt sein müssen, einen Anspruch auf Gerechtigkeit bei diesen Entscheidungen haben und als gleichberechtigte Partner bei der Umsetzung und Kontrolle dieser Entscheidungen mitwirken können. Dieses Übereinkommen ist besonders darauf gerichtet, Minderheiten, Arbeitslose und indigene Völker zu stärken, die in der Vergangenheit häufig Opfer ökologisch zerstörerischer Politik gewesen sind[442]. Ebenso hat die *Kommission der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung* das Projekt eines „Multi-Stakeholder-Dialogs" gefördert, welcher über die möglichen Konsequenzen der vorgeschlagenen Entwicklungsprojekte beraten soll, um zu verhindern, dass sektorale Interessen den Entwicklungsprozess dominieren[443]. Die *Brundtland-Kommission* bekräftigt, dass „die wirksame Teilhabe lokaler Gemeinschaften an den Entscheidungsprozessen diesen helfen kann, ihre gemeinsamen Interessen zu artikulieren und wirksam durch-

[440] Trainer 1995: 57
[441] Hawken u.a. 1999: 260 - 261
[442] OECD-Report 2001: 103
[443] OECD Report 2001: 105

zusetzen“[444]. Die *Agenda 21*, die häufig als die „Magna Charta der Nachhaltigkeit“ angesehen wird, widmet ihren gesamten Teil III Projekten partizipativer Demokratie. Schon die Präambel konstatiert: „Eine der fundamentalen Voraussetzungen für Erfolge nachhaltiger Entwicklung ist eine breite öffentliche Teilhabe am Entscheidungsprozeß“[445]. Der Bericht konkretisiert seine Forderungen nach öffentlicher Teilhabe: Zugang zu den relevanten Informationen, die Chance zur Einflussnahme auf die Folgeabschätzung, die Einbeziehung von Repräsentanten häufig ignorierter Bereiche, beispielsweise Frauen, Jugend, indigene Völker, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen. Generell hat die Suche nach Konzepten umweltverträglicher Entwicklung die Forderung nach partizipativer Demokratie und Dezentralisierung erheblich gestärkt und auf neue Weise begründet[446].

Die wissenschaftliche Forschung befindet sich in Übereinstimmung mit dem, was die großen internationalen Konferenzen bekräftigt haben und weist im Detail nach, warum demokratische Partizipation und zivilgesellschaftliche Aktivität für nachhaltige Entwicklung und den Schutz gefährdeter Landschaften und Siedlungsgebiete so unverzichtbar sind[447]. Häufig haben sich lokale Wirtschaftssysteme in einer Art Symbiose mit den umgebenden Ökosystemen und nächst gelegenen Ressourcen entwickelt. Entwicklungsprojekte im großen Maßstab, wie z. B. Staudämme, Rohrleitungssysteme, Großfarmen, Hotels und sogar Nationalparks können diese Verbindungen unterbrechen. Falls sie nicht einbezogen und ihre Entscheidungen dabei nicht respektiert wird, neigt die Bevölkerung oft dazu, verdeckten oder offenen Widerstand gegen solche Projekte zu leisten. Ihre Reaktion reicht vom heimlichen Roden von Wäldern in bestimmten Nationalparks, wie in Kenia, Uganda, Costa Rica und Nepal[448] bis hin zu offenem Widerstand gegen internationale Kooperation wie im Falle der U’wa-Volkes in „Ecuadorian Amazonia“. Mitunter werden sie sogar von ihren eigenen Regierungen gezwungen, ihre traditionellen Siedlungsgebiete zu verlassen. In diesen Fällen kann ihre Umsiedlung ohnehin gefährdete Landschaften zusätzlich belasten, wie in der Sahelzone. Wenn die lokale Bevölkerung hingegen konsultiert wird, am Entscheidungsprozeß teilhaben kann und schließlich einem Projekt seine Unterstützung gewährt, kann die Zusammenarbeit der Schlüssel zu dessen Erfolg werden und alle können in diesen Fällen von dessen Einkommenseffekten profitieren[449].

Im Lichte theoretischer Analyse wird noch deutlicher, dass Nachhaltigkeit ohne weitgehende politische Partizipation nicht zu erreichen ist. Die Märkte haben zweifellos eine unverzichtbare Funktion bei der Verteilung von Ressourcen. Das ist aber nicht genug. Sie haben ihre eigenen Grenzen. Sie brauchen daher eine verantwortliche Bürgerschaft, damit sie im Einklang mit dem öffentlichen Interesse funktionieren[450]. Das schließt die Intervention kenntnisreicher, engagierter Bürger ein, welche die Ziele der Nachhaltigkeit unterstützen und gewillt sind, sie auf lokaler Ebene zu verwirklichen. Aus diesem Grunde übernehmen führende Nachhaltigkeitstheoretiker das Konzept der „starken Demokratie“[451] im Sinne Benjamin Barbers[452]. Märkte haben die Tendenz, die moralischen Grundlagen des nach-

[444] WCED Report 1987: 46
[445] Agenda 21 1992: Sektion 3: 3
[446] Jänicke u.a. 1999: 90
[447] Jänicke u.a. 1999: 88 – 90; Eliot 1999: 181
[448] WCED Report 1987: 153, Hinchman/ Hinchman 1996: 364 - 370
[449] Eliot 1999: 181, Hinchman/ Hinchman 1996: 370 - 373
[450] Hawken u.a. 1999: 260
[451] Prugh u.a. 2000: 10
[452] Barber 1984: 117 - 138

haltigen gesellschaftlichen Zusammenlebens zu unterminieren, in dem sie den Sinn für Sozialordnung, Solidarität und Gemeinsinn untergraben, eben das, was das unverzichtbare Sozialkapital ausmacht[453].

Nachhaltigkeit und Beschäftigung

Trotz all dieser tiefreichenden Gemeinsamkeiten gibt es Bereiche, in denen Konflikte zwischen Sozialer Demokratie und nachhaltiger Entwicklung fortbestehen. Dabei handelt es sich um Beschäftigung und Wirtschaftswachstum. Seit dem Zweiten Weltkrieg war die beherrschende Wohlstandsformel, die von praktisch allen Parteien und Institutionen der westlichen Gesellschaften akzeptiert worden ist: die Förderung von Wirtschaftswachstum und hohen Beschäftigungsraten. Nur so konnten Vollbeschäftigung und hohe Reallöhne gesichert werden, zumindest für die männlichen Familienernährer. Durch sie sollen Kämpfe um die Verteilung des Wohlstands vermieden werden[454]. Der Wohlfahrtsstaat, besonders die Systeme der Sozialversicherung, haben soziale Sicherung bereitgestellt, die von den Arbeitgebern aus eigenem Antrieb nicht geschaffen worden ist. Wie schon gezeigt, sind die Grundlagen dieses Nachkriegskonsenses geschwunden. Eine neue Balance wäre daher auch dann notwendig, wenn es die Krise der Nachhaltigkeit der ökologischen Systeme nicht gäbe. Das Wirtschaftswachstum ist schwächer geworden. Automation und Globalisierung haben die Beschäftigung in den traditionellen Industrien verringert. Der demografische Wandel und kostspielige neue medizinische Technologien überbeanspruchen die bestehenden sozialen Systeme. Die Folge ist eine beständige Zunahme von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Bislang haben die Regierungen der ökonomisch fortgeschrittenen Länder noch keine zuverlässigen Antworten auf die neuen Herausforderungen gefunden. Es ist fraglich, ob die von *Esping-Andersen* prognostizierten neuen Arbeitsplätze im sozialen Dienstleistungsbereich (Altenpflege, Kinderbetreuung, Trainingsprogramme für Arbeitslose) entstehen werden, und ob sie Vollbeschäftigung gewährleistet können[455].

Der Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise könnte sich als die Strategie der Vollbeschäftigung erweisen, nach der die Dienstleistungsgesellschaften des Nordens suchen. Es gibt eine Reihe von Gründen, die dafür sprechen: Die sogenannten „Vorreiter-Länder“ auf dem Weg zur Nachhaltigkeit werden technologische Vorteile gegenüber den anderen erringen. Wenn beispielsweise Techniken, die wenig Energie verbrauchen, wie Windturbinen und hybride Antriebssysteme für Autos, als Technologien der Zukunft erfolgreich sind, dann haben die Länder, die sie zuerst entwickelt haben, große Vorteile, weil sie sie auf den Märkten der Ursprungsländer testen konnten[456]. Dänemark beispielsweise beherrscht den Markt für Windturbinen auch deshalb, weil es annähernd 25 % seines eigenen Energiebedarfs auf diese Weise deckt. Es wird oft behauptet, dass Umweltschutz eine Konkurrenz um die niedrigsten Standards auslöst, weil Wirtschaftsunternehmen dazu neigen, die Länder mit den wenigsten Auflagen zu bevorzugen, um Kosten zu sparen und daher jedes Land dazu tendiert, seine eigenen Auflagen herab zu setzen. Das Umgekehrte ist aber wahrscheinlicher. Länder oder Regionen mit hohen Umweltstandards können jene

[453] Prugh u.a. 2000: 74
[454] Daly 1996: 7, Prugh u.a. 2000: 72
[455] Vergl. Kap. 41
[456] Jänicke u.a. 1999: 132

mit geringeren Auflagen veranlassen, ihnen zu folgen, so wie Kalifornien innerhalb der USA immer eine Vorreiterrolle in dieser Hinsicht gespielt hat. In solchen Fällen können hohe Umweltstandards Schützenhilfe für die Entwicklung neuer Industrien und Technologien gewähren, in denen neue Arbeitsplätze entstehen[457]. Auch zwischen niedrigen Arbeitslosenraten und der Verbesserung von Umweltstandards bestehen enge Wechselbeziehungen, so dass beide Zielsetzungen häufig einander ergänzen und verstärken[458].

Die ökologische Wirtschaftslehre weist darauf hin, dass die Steuersysteme der meisten westlichen Länder Kapitalinvestitionen großen Stils begünstigen und Arbeit benachteiligen, weil sie Unternehmen ermutigen, Kosten zu externalisieren[459]. Agrar-Großunternehmen beispielsweise setzen Maschinen ein, um ihre großen Anbauflächen mit künstlichen Dünge- und Pflanzenschutzmitteln zu behandeln oder sie konzentrieren sich in der Viehzucht auf Großanlagen mit über 50 000 Tieren mit der Folge entsprechend großer Probleme für Umweltbelastung und Abfallbeseitigung. Gegenwärtig können sie vielleicht ihre Produkte billiger anbieten als Landwirte, die nachhaltig wirtschaften. Das ist aber allein deswegen der Fall, weil die „billigen" Erzeuger nicht für die externen Kosten ihre Produktionsmethoden zur Rechenschaft gezogen werden, angefangen von der Zerstörung frei lebender Tierpopulationen und Fischereigründe über einen höheren Beitrag zum Treibhauseffekt, die Verschmutzung des Wassers und Gesundheitsschädigungen. Wenn die Steuersysteme diese externen Kosten auf die Entstehungspreise der entsprechenden Produkte zurückführen würden, hätten die Landwirte bzw. Unternehmer einen Grund, auf arbeitsintensivere und weniger umweltschädigende Verfahren umzusteigen[460]. Dies kann zu mehr Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft und zur Erhaltung kleiner bäuerlicher Betriebe führen.

Ein beachtetes Szenario hat berechnet, dass beträchtliche Beschäftigungsgewinne erreicht werden können, wenn die Ressourcenproduktivität in allen ökonomischen Bereichen erhöht wird[461]. Es ist leicht zu ermessen, wie viele Arbeitsplätze entstehen können, wenn die Heiz- und Kühlsysteme der Wohnhäuser auf energiesparende Weise neu gestaltet werden, Drei-Liter-Autos konstruiert und gebaut werden, die Großstädte, vor allen Dingen in den USA, durch öffentliche Verkehrsmittel und öffentliche Räume anstelle von Autobahnen neu gestaltet werden, verschwenderische Systeme der Wasserversorgung umgebaut werden, wesentlich mehr Abfallstoffe recycelt und neue Systeme der Energieerzeugung, -speicherung und -verteilung konstruiert und hergestellt werden. Es wäre ein Fehler, eine solche Nachhaltigkeitsstrategie als Belastung im Sinne unproduktiver Kosten zu betrachten. Sie erweist sich viel mehr als eine Gelegenheit, die Wirtschaft effizienter zu machen, Geld zu sparen, die Lebensqualität zu verbessern und Arbeitsplätze zu schaffen.

Ressourcenproduktivität sollte nicht in natürliche Systeme eingreifen und sie durch technische Konstruktionen ersetzen. New York City z.B. hatte geplant, 6 Milliarden Dollar in eine neue Wasser-Filteranlage zu investieren. Schließlich entschied sich die Verwaltung aber, Land in den *Catskill Mountains* unter Schutz zu stellen, weil dieses dünnbesiedelte Gebiet ohnehin schon Trinkwasser von hoher Qualität lieferte. Die Ersparnisse in Höhe von 4,5 Milliarden Dollar sind jetzt für produktivere Investitionen verfügbar[462].

[457] Jänicke 1999: 137
[458] Jänicke 1999: 88
[459] WCED Report 1987: 46
[460] O'Connor 1998: 237
[461] Hawken u.a. 1999: 11-14
[462] Prugh u.a. 2000: 24

Bekanntlich besteht eine wesentliche Prämisse der neoklassischen Ökonomie in der Annahme, dass Wirtschaftswachstum durch Produktivitätsgewinne vorangetrieben wird. Diese Annahme ist nicht zu widerlegen, sofern andere Faktoren nicht in Betracht gezogen werden. Die ökologische Wirtschaftslehre will aber gerade diese anderen Faktoren in die wirtschaftliche Gesamtrechnung einbeziehen. Langzeitarbeitslosigkeit treibt die Betroffenen in ein Abhängigkeitsverhältnis von den Unterstützungsleistungen des Sozialstaats. Sie verschärft politische Konflikte, erhöht die Kriminalitätsrate, belastet die Finanzsysteme u.a. auch durch nicht zurückgezahlte Kredite und belastet oder zerstört das Familienleben. All das führt zu Kosten, die im ökonomischen System selbst nicht in Erscheinung treten. Dessen Zahlen mögen ungeachtet all dieser Folgen steigende Produktivitätsraten aufweisen. Es ist offensichtlich, dass die Produktivitätsgewinne sich ins Gegenteil verkehren, sobald die Effekte von Entlassungen und Firmenschließungen hinzugerechnet werden. Diese erzeugen Probleme, beispielsweise in Form einer Belastung der öffentlichen Haushalte oder Steuererhöhungen, einer Verschlechterung öffentlicher Dienstleistungen und einer Verringerung der Lebensqualität vieler. Wenn Nachhaltigkeitstheoretiker mitunter politische Strategien vorschlagen, die zu einer Verringerung des Produktivitätswachstums im herkömmlichen Sinne führen, so muss dies berücksichtigt werden. Für eine Beurteilung von Wachstumsstrategien müssen alle Folgen im Vergleich zu den herkömmlichen Alternativen in Rechnung gestellt werden, insbesondere auch die wahrscheinlich höhere Beschäftigung bei nachhaltigem Wachstum. In dieser Hinsicht besteht zwischen der Strategie der Nachhaltigkeitstheorie und den Zielsetzungen der Sozialen Demokratie kein Unterschied. *Hawken* und *Lovins* resümieren diesen Zusammenhang: Wegen der verschwenderischen Natur der Industriegesellschaft steuert die Welt auf drei Krisen zu, welche die Zivilisation im einundzwanzigsten Jahrhundert beeinträchtigen werden: Die Schädigung der natürlichen Umwelt, die Auflösung der Zivilgesellschaften in Gesetzlosigkeit, Verzweiflung und Apathie und das Fehlen eines öffentlichen Willens, der notwendig wäre, um menschliches Leid zu beseitigen und soziale Wohlfahrt zu schaffen. Allen drei Problemen liegt Verschwendung als Hauptursache zugrunde[463].

Für die politische Ökonomie der Sozialen Demokratie ist es geboten, dem ungezügelten Freihandel, wie ihn die klassischen Ökonomen befürworten, entgegen zu treten. Unternehmen in hochindustrialisierten Ländern können dem Wettbewerb mit Firmen in den Billiglohnländern der Dritten Welt nicht unbegrenzt Stand halten, wenn diese Länder nicht einer Kombination von Schutztarifen, globalen Mindestlohn und international anerkannten und durchgesetzten Standards akzeptabler Arbeitsbedingungen entsprechen[464]. Ebenso ist es nicht möglich, dass Firmen ihre Umweltkosten übernehmen, ohne dass sie die Preise für ihre Produkte erhöhen. In einer nachhaltigen Ökonomie müssen aber die Preise die tatsächlichen Kosten einschließlich der Umweltkosten zum Ausdruck bringen. Würde man aber lediglich Gesetze verabschieden, die Nachhaltigkeit im Unternehmen vorschreiben, könnten Unternehmer auf diese Gesetze antworten, indem sie ihre Standorte in Länder mit niedrigeren ökologischen Standards verlagern.

Es ist auch widersprüchlich, wenn Unternehmen, welche die Kosten ihrer ökologischen Nebenwirkungen tragen müssen, mit solchen konkurrieren, die nicht dazu gezwungen sind. Ein System von Schutztarifen hingegen, die darauf abgestimmt sind, die ökologischen Standards in den angehenden Exportländern zu schützen, würde alle zu einem Kurs

[463] Hawken u.a. 1999: 59
[464] Vergl. Kap. 47

der nachhaltigen Entwicklung motivieren, weil sie diese zur Bedingung des Zutritts zu lukrativen Märkten machen[465].

Die Kritik der ungezügelten Märkte – besonders für Boden und Arbeit –, welche die Projekte der Sozialen Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung miteinander verbindet, macht ein weiteres gemeinsames Element ihrer Behandlung der Grundlagen der Politik sichtbar. Die neoklassische Ökonomie, wie auch ein großer Teil der libertären Demokratietheorie, abstrahiert von den historischen Umständen. Ihre Theorien erheben den Anspruch zeitloser Gültigkeit, weil sie vermeintlich Gesetze zum Ausdruck bringen, die denen der Naturwissenschaften ähneln. Der *Homo Oeconomicus* verhält sich angeblich zu allen Zeiten und an allen Orten gleichförmig. Die Theorien der Sozialen Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung hingegen beruhen beide auf der Annahme, dass auch Wirtschaftssysteme ein Kind ihrer Zeit sind. Die maßgeblichen Annahmen der modernen Ökonomie wurden im achtzehnten Jahrhundert entwickelt, als die Größenordnung der Bevölkerung und die verfügbaren Technologien nur eine geringe Belastung für die globalen Ökosysteme darstellten[466]. Damals und in einer langen Periode danach bestand das Hauptproblem in der Überwindung von Knappheit. Es ging um die Verfügbarmachung von zusätzlichen Ressourcen, die Erzeugung von mehr Nahrungsmitteln und die Produktion von mehr Kohle und Stahl. Die Erde war noch relativ dünn besiedelt, aber der größte Teil der Bevölkerung lebte in bitterer Armut. In dieser vergleichsweise „leeren“ Welt war Wachstum die naheliegende Option. Das gilt in der Welt des einundzwanzigsten Jahrhunderts nicht mehr in derselben Weise[467].

Unter den gegenwärtigen Bedingungen haben sich die Prioritäten verändert. Die ökologischen Systeme sind geschädigt, die Belastungsgrenzen sind bereits erreicht oder schon überschritten. Es wäre verantwortungslos, den Ökosystemen irreversible Schäden zuzufügen, da wir sie nicht ersetzen können[468]. Es ist nun eher die Überproduktion als die Knappheit, welche das kapitalistische Wirtschaftssystem herausfordert, wie die wiederkehrenden Krisen belegen. Unter diesen Bedingungen kann die Lebensqualität der postindustriellen Gesellschaften am besten gefördert werden, indem öffentliche Güter geschaffen werden, das Sozialkapital gepflegt und die Arbeit humanisiert wird. Der private Konsum muss nicht weiter vorangetrieben werden. Mit dem Wandel der historischen Umstände sollten auch die ökonomischen Ziele und Strategien weiter entwickelt werden. Wie einer der Anwälte der Nachhaltigkeitstheorie formuliert hat, handelt es sich bei Menschen um soziale Lebewesen und nicht um Atome. Ihr Verhalten und ihre Sitten sind wandlungsfähig: „Jedes gesellschaftliche System, das den Anspruch erhebt, allein legitim zu sein, weil es auf der menschlichen Natur beruht, resultiert aus Selbsttäuschung“[469]. Die anthropologischen Grundlagen der Sozialen Demokratie stützen sich auf dieselben Erkenntnisse. Daher verkörpert die Wiedereinbettung der Märkte sowohl im Hinblick auf die soziale wie auch auf die natürliche Umwelt den Sieg historischer Einsicht und empirischer Erkenntnis über den Dogmatismus einer abstrakten Ökonomie und eines ideologischen politischen Denkens.

[465] Daly 1996: 146 - 165
[466] Daly 1996: 34
[467] Daly 1994: 35
[468] Ehrlich 1994: 48 - 50
[469] Prugh u.a. 2000: 161

III. Politische Theorie

12. Politische Handlungspflichten

Persönliche und politische Handlungspflichten

In allen Fällen, in denen die Grundrechte von Personen bedroht sind, besteht eine Handlungspflicht des Staates. Sie besteht im Hinblick auf die bürgerlichen und politischen Grundrechte unbedingt und unverzüglich, im Hinblick auf die sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte nach Maßgabe der verfügbaren materiellen Handlungsressourcen. Sie besteht in den Fällen unbedingt, in denen die betroffenen Personen nicht selbst in der Lage sind, nach dem Prinzip der Selbstverantwortung auf angemessene und zumutbare Weise Abhilfe zu schaffen. Diese politische Verpflichtung ergibt sich aus der Idee von Grundrechten und dem der Demokratie impliziten Gesellschaftsvertrag. Sie ist im Hinblick auf die *negativen* Freiheitsrechte und den *sozialen Würdeschutz* unbedingt und stets sofort und vollständig zu leisten. Im Hinblick auf die Voraussetzungen der *positiven* Freiheitsrechte ist sie notwendigerweise durch die Verfügbarkeit der erforderlichen materiellen Ressourcen und durch Abwägungsregeln im Verhältnis zu den Grundrechten insgesamt bedingt. In dieser Hinsicht lässt sich begründen, dass sie in umso stärkerem Maße durch die vorgängige Erfüllung der individuellen und kollektiven Pflichten zur Eigenverantwortung mitbedingt ist, je höher und umfassender das schon erreichte soziale Sicherungsniveau einer Gesellschaft ist. Es ist eine pragmatische Frage, auf welchem Wege der Staat dieser Verantwortung gerecht zu werden und die Balance von Rechten und Pflichten zu erreichen versucht, bei der sozialen Sicherung etwa auf dem Wege staatlich gewährleisteter Pflichtversicherungen gegen standardisierte Risikofälle, durch steuerfinanzierte universalistische Sicherungsformen oder Mischvarianten, solange damit die grundrechtlich gebotenen Ziele erreicht werden[1].

Während es dem Staat auch im Hinblick auf die Folgen privaten Risikohandelns obliegt, für die Gewährleistung der Bedingungen der Menscherwürde der betroffenen Personen zu sorgen, gehen seine Handlungspflichten im Hinblick auf die Folgen politisch-optionaler Risiken für die betroffenen Personengruppen deutlich weiter. Er muss die Lebenschancen der betroffenen Bürger auch im Falle des Eintretens der von ihnen nicht zu verantwortenden Risiken so absichern, dass sie in ihrer Handlungsfähigkeit ihrer Lage vor Eintritt der jeweiligen Risiken im Wesentlichen gleichgestellt sind. Das muss jedenfalls für einen vernünftig kalkulierten Zeitraum gelten, der es diesen Personen erlaubt, durch die Wahrnehmung ihrer primären Verantwortung für sich selbst eine ihren Fähigkeiten und Bestrebungen angemessene Position am Arbeitsmarkt und in ihrer Gesellschaft zurückzugewinnen. Dieses an den Grundrechten und der Lebenschancengleichheit orientierte Ziel wird in der neueren Diskussion mit dem Begriff der *gesellschaftlichen Inklusion* bezeichnet[2]. Im Gegensatz zur traditionellen Fixierung der Theorie Sozialer Demokratie auf Rechtsansprüche allein, kann aber das Ausmaß der staatlichen Kompensationsverpflichtungen bei Beachtung der Gleichrangigkeit von staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten legitimer Weise davon abhängig gemacht werden, dass die von den Risiken Betroffenen den ihnen durch individuelle und kollektive Selbsthilfe zumutbar möglichen Beitrag zunächst

[1] Vergl. Kap. 33 u. 34
[2] Giddens 1999a, 1999b

T. Meyer, *Theorie der Sozialen Demokratie,*DOI 10.1007/978-3-531-92841-8_3,
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

oder komplementär selber leisten. Eine isolierte Konzentration auf die sozialen Rechtsansprüche allein würde in ausgebauten Sozialstaaten einerseits an den knapper werdenden Ressourcen faktisch scheitern und andererseits zu einem fundamentalen Konflikt der Grundrechte führen, da ja der Gewährung materieller Ressourcen auf der Basis von Rechtsansprüchen an bestimmte Personen unvermeidlich der Entzug eben dieser Ressourcen als Freiheitschancen anderer Personen entspricht. Jeder unangemessene Entzug solcher Ressourcen erscheint auf Seiten der Betroffenen daher unvermeidlich als ein illegitimer Freiheitsentzug.

Es ist aus grundrechtlicher Perspektive eine für pragmatische Entscheidungen offene Frage, welche *politische Handlungsstrategie* politisch zur Vermeidung des Eintretens der Folgschäden aus den einzelnen Risiken ergriffen werden[3]. Aus der risikotheoretischen Argumentation lassen sich aber die folgenden Randbedingungen begründen, die die gewählten Mittel erfüllen müssen:

Erstens: Risikovermeidung hat den Vorrang vor der Kompensation der Risikofolgen;

Zweitens: Risikovermeidung oder Folgekompensation, die der Einzelne aus eigener Verantwortung und Pflichterfüllung leisten kann, hat Vorrang vor der Inanspruchnahme von Rechten;

Drittens: Mitentscheidungsrechte bei der Organisation der Kompensationsleistungen müssen eingehalten werden;

Viertens: Die Betroffenen dürfen durch die Form der Risikokompensation im Hinblick auf ihre Lebensqualität und Handlungsfähigkeit für einen angemessenen Zeitraum im Prinzip nicht schlechter gestellt sein als im Falle des Nichtseintritts der Risiken.

In allen Fällen dieser Art muss durch politisches Handeln gewährleistet werden, dass die grundrechtsverletzenden Risiken für die betroffenen sozialen Gruppen entweder vermieden werden oder im Falle ihres Eintretens angemessen kompensiert werden. Sofern der Staat für die Kompensation eine letztinstanzliche *Gewährleistungsverantwortung* übernimmt, ist er, unter Beachtung der anderen Randbedingungen, bei der Auswahl der zweckmäßigsten Strategien frei.

Die Begründung dafür liegt nach der bisher vorgetragenen Argumentation auf der Hand. Da der Staat als das politische Handlungskollektiv der Bürger durch sein Handeln oder Unterlassen, in jedem Falle also durch ein Entscheidungshandeln, als Verursacher der Risikofolgen anzusehen ist, obliegt ihm auch die Pflicht für Kompensation der eingetretenen Risiken. Daraus folgen die Handlungspflichten des Staates in den zentralen gesellschaftlichen Risikobereichen, so weit als möglich vorbeugend auf dem Wege der Risikovermeidung, nötigenfalls kompensatorisch in der Form der angemessenen Entschädigung für die Risikofolgen.

Die Handlungspflichten des Staates lassen sich nach den bisherigen historischen Erfahrungen mit den unterschiedlichen Risikotypen nach ihrer Art und den relevanten Handlungsfeldern unterteilen:

Erstens: Im Hinblick auf das Risiko gesellschaftlicher Verletzungen der Menschenwürde: Rechtsschutz, gesellschaftspolitische Prävention (etwa in Bereichen wie gender mainstreaming oder interkulturelle Integration) und sozialstaatliche Garantien für die Fälle des eingetretenen Risikos .

[3] Für eine empirieorientierte Analyse der unterschiedlichen Instrumente der sozialen Risikosicherung vergl. Johnson 1996

Zweitens: Handlungspflichten des Staates im Hinblick auf die Sicherung der sozialen Autonomie aller Bürger: Die Konstitutionalisierung sozialer Sicherung und gesellschaftlichre Teilhabe als Bürgerrecht.

Drittens: Bürgersicherung gegen die Folgen der politisch-optionalen Risiken: Sicherung des sozialen Lebensunterhalts. Gewährleistung gleicher Chancen in Bildung, Ausbildung und Gesundheitsversorgung. Garantien des Würdeschutzes in der Arbeitswelt (Arbeitsrecht).

Viertens: Handlungspflichten des Staates im Hinblick auf die Gleichverteilung der politischen Ressourcen der Staatsbürger: Grundrechtsorientierte Regulation der markt-kapitalistischen Prozesse, Gewährleistung funktionierender Öffentlichkeit, Gewährleistung gleicher Teilhabechancen am politischen Prozess, funktionsgerechte gesellschaftliche Demokratisierung.

Die staatsbürgerlichen Rechte auf Gleichverteilung der politischen Handlungsressourcen umfassen zwar, wie die Liste der staatlichen Handlungspflichten zeigt, auch alle Rechte auf die Sicherung der Menschenwürde der Person. Dies gilt nicht nur deswegen, weil die Staatsbürger ein Recht auf den Schutz ihrer menschlichen Würde als Person haben. Es gilt auch deshalb, weil die in den Rechten der Person begründeten Leistungen auch elementare Voraussetzungen für die politische Handlungsfähigkeit der Person als Bürger darstellen. Unter den Bedingungen der nationalstaatlichen Souveränität gilt allerdings, dass Rechte der Person auf den Schutz ihrer Würde nicht auch das Recht auf Gewährleistung der gleichen politischen Handlungsfähigkeit begründen. Diese Einschränkung wird nun in dem Maße hinfällig, wie die Politisierung der Weltgesellschaft ein Weltstaatsbürgerrecht begründet, da in der Realität der Globalisierung alle Menschen von nahezu allen Vorgängen in der Weltgesellschaft betroffen sind und daher ein global wirksames Grundrecht der gleichberechtigten politischen Einwirkung auf die Bedingungen der Weltgesellschaft beanspruchen können[4].

Handlungsfelder und Handlungsziele

Die verschiedenen Kategorien politischer Handlungspflichten bedingen ihnen zugehörige gesellschaftliche Handlungsfelder und Handlungsziele für die entsprechenden staatlichen Gewährleistungspflichten. Der Gestaltungsanspruch Sozialer Demokratie erstreckt sich daher auf eine Vielzahl gesellschaftlicher Teilsysteme. Sie sind in ihren Wirkungen miteinander eng verbunden, so dass in der Regel die Verfassung des einen dieser Teilsysteme notwendige Voraussetzungen für die Chancen der Gestaltung in den anderen enthält[5]. Die Realwirkung der universellen Grundrechte in modernen Risikogesellschaften kann nur gewährleistet werden, wenn spezifische Bedingungen in jedem der genannten gesellschaftlichen Teilsysteme erfüllt sind, die sich in unterschiedlicher Weise jeweils von denjenigen unterscheiden, die in der Theorie der libertären Demokratie postuliert werden. So kann eine gerechtigkeitsorientierte Politik des Staates kaum erwartet werden, wenn in dem zugehörigen Gemeinwesen keine intakte deliberative Öffentlichkeit besteht, und ohne ein als öffentliches Gut organisiertes chancengerechtes Bildungssystem ist weder gesellschaftliche Chancengleichheit noch politische Teilhabegleichheit zu gewährleisten. Es sind diese Interdependenzen, die in *Hermann Hellers* Begriff der *gesellschaftlichen Gesamtverfassung*

[4] Vergl. Kap. 44
[5] Vergl. Kap. 24

ihren Ausdruck gefunden haben. Sie begründen politische *Handlungspflichten* in folgenden gesellschaftlichen Funktionsbereichen:

Erstens: Das ***System der Grundrechte*** muss allen fünf Grundrechtskategorien, einschließlich der sozialen und ökonomischen, ein ausreichendes Maß öffentlich-rechtlicher Verbindlichkeit verschaffen und die soziale Staatsbürgerschaft als Bürgerrecht sanktionsfähig institutionalisieren.

Zweitens: Das ***politische System*** muss im Sinne partizipativer Demokratie ein ausreichendes Maß an Teilhabe- und Kontrollchancen sichern, um die gleiche politische Autonomie der Staatsbürger und ihren tatsächlichen Einfluss auf die staatlichen Handlungsstrategien zu gewährleisten.

Drittens: Das ***Bildungssystem*** trifft durch seine Zugangsbedingungen und seine Qualität die ausschlaggebenden Vorentscheidungen sowohl über die Lebenschancen aller Personen wie auch die Realisierung von Gerechtigkeit im Ausgleich von sozialen Benachteiligungen und der Qualität der produktiven Ressourcen einer Gesellschaft. Es muss auf den Prinzipien der Chancengleichheit und der optimalen Förderung für alle beruhen.

Viertens: Die ***Politische Kultur*** ist Grundlage und Adressat politischen Handelns in der Sozialen Demokratie; in ihr müssen politische Grundwerte von Freiheit und Gerechtigkeit einerseits in ausreichendem Maße wirksam sein und anderseits durch die gesellschaftlichen Institutionen reproduziert werden können, die die politische Verständigung über die Realgeltung der Grundrechte ermöglichen.

Fünftens: Eine deliberative ***Politische Öffentlichkeit*** ist die wesentliche Bedingung für die Möglichkeit kommunikativer Diskurse über gerechtigkeitsorientierte Politiken und die konsensorientierte Verständigung zwischen divergierenden Interessen.

Sechstens: Die ***Zivilgesellschaft*** ist gleichzeitig ein entscheidender Ausdruck politischer Selbstbestimmung und ein wirksames Instrument der demokratischen Einwirkung auf die politische Öffentlichkeit und das politische System.

Siebentens: Die ***Teilsysteme funktionsgerechter gesellschaftlicher Demokratisierung,*** etwa in den bereichen Bildung, Kultur, Wirtschaft und Verwaltung, entscheiden über das Maß realisierter sozialer Autonomie und wirken als rückverstärkende Elemente der politischen Kultur des Gemeinwesens.

Achtens: Der ***Sozialstaat*** als Gesamtheit der Systeme sozialer Sicherung ist das wesentliche Instrument zur Gewährleistung der sozialen Sicherheit vor den sozio-strukturellen Risiken.

Neuntens: Die ***Wirtschaftsverfassung*** (Industrial Relations) bringt einerseits das Maß sozialer Autonomie der abhängig Beschäftigten zum Ausdruck und ist andererseits das ausschlaggebende Instrument für die Gestaltung der Arbeits- und Tarifbedingungen.

Zehntens: Die ***ökonomische Regulation*** (Economic Governance) umfasst die Gesamtheit der Instrumente für die grundrechtsorientierte Gestaltung der wirtschaftlichen Entwicklung, vor allem auch im Hinblick auf die Beschäftigungssituation.

Elftens: Das System der ***Unternehmensverfassung*** (Corporate Governance) entscheidet darüber, welche Interessen, sozialen Werte und Rechte an der Steuerung der Unternehmenspolitik beteiligt sind.

Zwölftens: Die ***transnationale*** Koordinationspolitik ist in der offenen Ökonomie und der globalisierten Welt eine der notwendigen Voraussetzungen für die politische Einbettung der Märkte.

Asymmetrie der Pflichten

Soziale Demokratie kann infolge ihrer normativen Orientierung kein etatistisches Handlungskonzept sein. Es sind die institutionellen Leitideen der größtmöglichen Bürgerfreiheit, des Eigenrechts der Marktregulation, der funktionsgerechten gesellschaftliche Mit- und Selbstbestimmung sowie die republikanischen und liberalen Funktionen der Zivilgesellschaft, die ihr politisches Modell charakterisieren. Die politischen Handlungspflichten zur Sicherung der positiven Freiheitschancen treten nur im dem Maße als Staatspflichten in Kraft, in dem die primäre Pflicht zur personalen Eigenverantwortung ihre Unzulänglichkeit erweist. Sie sind zunächst zivilgesellschaftliche Bürgerpflichten und erst in zweiter Linie staatliche Gewährleistungsgarantien. Infolge der prinzipiellen institutionellen Asymmetrie zwischen der auf Spontaneität und Freiwilligkeit beruhenden zivilgesellschaftlichen Handlungsform und der regelgeleiteten und kontinuierlich garantierbaren Staatstätigkeit, kann es *in letzter Instanz* aber nur der Staat sein, der überall dort die Gewährleistungspflichten übernehmen muss, wo es um die Einhaltung von Rechten geht. Dieser Gewährleistungspflicht kann er nicht nur durch *eigene Leistungen* und durch die *Beauftragung von Leistungserbringen* in Wirtschaft und Gesellschaft oder die *rechtsförmliche Verpflichtung von Bürgern* zur Eigenvorsorge gerecht werden, sondern ebenso, oft wesentlich erfolgreicher und angemessener, durch staatliche Vor- und Begleitleistungen für eine aktive Zivilgesellschaft.

Im Erfolgsfall hat eine solche Politik der Stärkung der Handlungsfähigkeit der Zivilgesellschaft (*empowerment)* das Ergebnis, dass eine Vielzahl von Risikovermeidungen und Risikokompensationen durch soziale und republikanische Formen der kollektiven Selbsthilfe erfolgen und gar nicht erst als Leistungsansprüche an den Staat herangetragen werden, der sie im Modell der Sozialen Demokratie im Zweifelsfalle freilich immer dann gewährleisten muss, wenn sie auf Rechten beruhen. In diesem Sinne beruht Soziale Demokratie auf einem *zivilgesellschaftlich verstandenen Subsidiaritätsprinzip*, freilich im Unterschied zu den libertären und kommunitaristischen Konzepten der Wohlfahrtsgesellschaft im *Schatten einer die Rechte garantierenden Hierarchie*.

13. Akteure, Systeme und Strategien

Radikaler Konstruktivismus der Tradition

Die Geschichte der Theorie der Sozialen Demokratie, und mehr noch die ihrer liberalen und sozialistischen Vorläufer, ist von der Erwartung geprägt, dass sich moderne Gesellschaften nach vernünftig begründeten Prämissen von Grund auf neu gestalten lassen, sofern der demokratischen Öffentlichkeit realisierungsfähige Handlungskonzepte für sie vorliegen und Mehrheitsinteressen dafür mobilisiert werden können. Als Erbe der Aufklärung blieb ein radikaler politischer Konstruktivismus in dieser Tradition stets eine wirksame Prämisse. Der Kerngedanke des revisionistischen Reformismus, der in allen Theorien der Sozialen Demokratie eine Schlüsselrolle spielte, war die Voll-Demokratisierung aller gesellschaftlichen Teilbereiche als Bedingung für die Einlösung des gesamtgesellschaftlichen Demokratieanspruches[6]. Dieser Anspruch vor allem dokumentiert die Generalprämisse der durch-

[6] So noch Willy Brandt 1986

gängigen „Machbarkeit“ der gesellschaftlichen Verhältnisse. Der Voluntarismus eines umfassenden demokratischen Beratungs- und Entscheidungsverfahrens sollte das generative Prinzip für die Gesamtheit der gesellschaftlichen Strukturen und Prozesse sein.

Das *rationalistisch-konstruktivistische* Paradigma, das den verschiedenen Ansätzen der Theorie der Sozialen Demokratie in unterschiedlichen Graden und Varianten immer zugrunde lag, war gleichwohl im Gegensatz zum orthodoxen Sozialismus auf die Handlungsbedingungen in den hochkomplexen Gegenwartsgesellschaften bezogen und unterschied sich von dessen *naivem handlungstheoretischen Utopismus* gerade in dieser theoretischen Grundannahme *prinzipiell*[7]. Dennoch war der Anspruch der im Prinzip unbegrenzten gesellschaftlichen Gestaltbarkeit auch in der revisionistisch argumentierenden Theorie der Sozialen Demokratie umfassend und weitreichend. Die älteren Modelle Sozialer Demokratie in dieser Tradition beruhten durchweg auf starken handlungstheoretischen Annahmen, ergänzt jedoch durch unterschiedlich konsequente Bemühungen, auch die systemischen Restriktionen des Handelns der auf politische Gesellschaftsgestaltung zielenden Akteure in Rechnung zu stellen. Das geschah in unterschiedlichem Maße und auf unterschiedlicher theoretischer Grundlage. In diesem Bestreben lag aber von Anbeginn die spezifische Differenz des reformistischen Revisionismus gegenüber der sozialistischen Orthodoxie. Eine beträchtliche normative Schlagseite blieb freilich infolge dieses Konstruktionsprinzips bis in die Gegenwart stets die Achillesferse der Theorie der Sozialen Demokratie.

Akteurstheorie und Gesellschaftsgestaltung

Ein moderne Theorie der Sozialen Demokratie, und das ist der Anspruch des vorliegenden Projekts, muss beim heutigen Stand der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung einen *akteurstheoretischen* Ansatz als Ausgangspunkt wählen, der von vornherein und durchgängig die realisierbaren Handlungsprojekte gesellschaftlicher Gestaltung aus der Perspektive von Akteuren konzipiert, deren Ressourcen und Restriktionen durch die Funktionslogik der gesellschaftlichen Teilsysteme und die jeweiligen Konstellationen der relevanten Akteure insgesamt wesentlich mitbestimmt und damit prinzipiell begrenzt sind[8]. An die Stelle des radikalen politischen Konstruktivismus tritt die jeweils spezifische Komplementarität von *Anpassung* an systemische Voraussetzungen und Akteurskonstellationen auf der einen Seite und spezifisch begrenzten Gestaltungsstrategien auf der anderen. Als die in dieser Hinsicht theoretisch fortgeschrittensten Ansätze einer reflektierten Synthese von Handlungs- und Systemtheorie können *Anthony Giddens' Theorie der Strukturierung* [9] sowie die im Kölner *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung* entwickelte Theorie des *akteurszentrierten Institutionalismus* (*Renate Mayntz*, *Fritz W. Scharpf* und *Uwe Schimank*) gelten[10]. In diesen Ansätzen werden die handlungstheoretische und die systemtheoretische Perspektive in einem komplexen Konzept des gesellschaftlichen Akteurs zueinander in Beziehung gesetzt. Sowohl der Prozess der Differenzierung der Gesellschaft in Teilsysteme selbst wie auch die Strukturbildung und Funktionsgestaltung innerhalb der jeweiligen Teilsysteme sind „nur als Ergebnis von Interessen- und Einflusskonstellationen gesellschaftlicher Akteure im Rah-

[7] Meyer 1977
[8] Schimank 1996
[9] Giddens 1995
[10] Mayntz 1988, Scharpf 2000b, Schimank 1988, 1996, 2000

men funktionaler Erfordernisse gesellschaftlicher Reproduktion“ angemessen zu erklären[11]. Eine rein systemtheoretische Betrachtung kann, wie *Giddens* gezeigt hat, weder erklären, wie die Herausbildung von gesellschaftlichen Teilsystemen zustande kommt, noch wie sich Systemstrukturen in den Interessen und Motiven ihrer Akteure reproduzieren. Die reinen Handlungstheorien hingegen können die Interessen der handelnden Akteure nicht angemessen mit den gesellschaftlichen Teilsystemen vermitteln, in denen sie tätig sind und noch weniger die spezifischen Handlungsrestriktionen (constraints) erklären und in Rechnung stellen, in die diese innerhalb der jeweiligen gesellschaftlichen Teilsysteme eingebunden sind. Die generellen Handlungsorientierungen der gesellschaftlichen Teilsysteme konditionieren jedes Akteurshandeln, das in ihnen überhaupt erfolgreich sein will, obgleich sie, weil ihr Vollzug von Akteursentscheidungen abhängt, immer auch Spielräume der Gestaltung offen lassen.

Gesellschaftliche Teilsysteme wie das Wirtschafts- oder das Bildungssystem sind auf einen übergeordneten Funktionszweck gerichtete Handlungszusammenhänge. „Ihr Konstitutionskriterium ist ein spezieller Sinn, der auf der normativen Ebene als besondere Handlungslogik oder Handlungsrationalität und auf der Handlungsebene als eine besondere Tätigkeit identifizierbar ist“[12]. Der Funktionszweck sozialer Handlungen in den gesellschaftlichen Teilsystemen realisiert sich über sinnhaftes Handeln, das durch Institutionalisierung strukturell verfestigt wird. *Uwe Schimank* beschreibt die drei Kategorien von Konsequenzen, die daraus für die Handlungsbedingungen von Akteuren innerhalb der gesellschaftlichen Teilsysteme folgen:

Erstens: Das *Wollen* der Akteure, ihre grundsätzlichen Interessen als dem jeweiligen Teilsystem Zugehörige, wird durch die hochgradig generalisierten sinnhaften Orientierungen geformt, die die ihm eigentümlichen Handlungszusammenhänge vermitteln[13]. Diese Orientierungen sind jedoch, wie etwa das Medium Geld im wirtschaftlichen Teilsystem, zu allgemein, um als tatsächliche Handlungsmotive wirksam werden zu können.

Zweitens: Das *Sollen* der Akteure in den Teilsystemen wird durch institutionelle Arrangements bestimmt, die als Spielregeln für konkrete Entscheidungen wirksam werden und damit die normativen Handlungsorientierungen der Akteure formen.

Drittens: Das *Können* der Akteure wird durch die jeweils spezifischen Akteurskonstellationen bestimmt, die sich innerhalb der gesellschaftlichen Teilsysteme ergeben.

Infolgedessen sind die Restriktionen und Ressourcen, *erstens*, des Handelns *innerhalb* der gesellschaftlichen Teilsysteme, *zweitens*, ihrer Umgestaltung und Demokratisierbarkeit und, *drittens*, der Chancen einer politischen Einwirkung auf ihre Struktur und Funktionsweise zwar jeweils in einem bestimmten, aber nie in einem beliebigen Maße offen. Alle drei Handlungsintentionen finden ihre Bedingungen und ihre Grenze an den Funktionsbedingungen der jeweiligen Teilsysteme und den Handlungsorientierungen der Akteure, durch die sie sich vollziehen. Der Eigensinn der gesellschaftlichen Teilsysteme ist in dieser Betrachtung nicht als ein hermetischer Code wirksam, sondern als ein über die Interessen und Orientierungen von gesellschaftlichen Akteuren sowie stabilisierende Institutionen vermittelter Handlungszusammenhang[14].

[11] Schimank 1985: 422
[12] Mayntz 1988: 17/18
[13] Schimank 1992: 175
[14] Habermas 1981

Eine Soziale Demokratie, die den tatsächlichen Handlungsbedingungen der Gegenwartswelt und dem Stand ihrer wissenschaftlichen Erkenntnis gerecht werden, also überhaupt realitätstauglich sein will, darf daher das Komplexitätsniveau der Akteurstheorie nicht unterschreiten. Sie muss alle ihre normativen Erwartungen in diesem Rahmen begründen und erklären können. Soweit sie gesellschaftliche Handlungsperspektiven begründet, müssen diese durchgängig und vollständig zugleich die Bedingungen von drei distinkten Logiken erfüllen. Sie müssen

1. universalistisch begründet sein,
2. mit den Funktionslogiken der gesellschaftlichen Teilsysteme, auf die sie sich beziehen, prinzipiell kompatibel sein, und
3. an politisch mehrheitsfähige Interessen anschließen können um unter demokratischen Bedingungen realisierbar zu sein.

Schon wenn eine dieser drei Bedingungen nicht erfüllt ist, fehlt dem entsprechenden Teil der Theorie oder der Theorie insgesamt mit der wissenschaftlichen Grundlage zugleich auch die politische Realisierungsvoraussetzung. Erst die gleichzeitige Erfüllung der *normativen*, der *systemischen* und der *politischen* Logik lässt aus theoretisch konstruierten Projekten realisierungsfähige Handlungsprogramme werden[15].

Im Zentrum der Theorie Sozialer Demokratie standen in der Tradition stets das ökonomische Teilsystem, seine Funktionsvoraussetzungen und die Chancen seiner Demokratisierbarkeit. Die in Wissenschaft und Politik leidenschaftlich umstrittene Testfrage war, wie weit die politische Regulation der Märkte gehen kann, ohne deren Funktionslogik selbst außer Kraft zu setzen und damit gesamtgesellschaftlich unerwünschte und demokratisch nicht legitimierbare Folgen zu verursachen. Die komplexe und offene Dialektik von Anpassung und Gestaltung, *coping* und *shaping,* gleichermaßen als Erkenntnisproblem und als politisches Gestaltungsproblem, ist für das Projekt der Sozialen Demokratie aus akteurstheoretischer Sicht schon unter normalen Umständen ein stets schwer aufzulösendes Puzzle.

Globalisierung und historische Kontingenz

Nun wird es unter den Bedingungen offener Märkte für einen der Kernbereiche noch einmal um eine ganze Dimension komplexer und komplizierter. Offene Märkte sind für die gegenwärtig entscheidenden und institutionalisierten politischen Akteure der nationalen und selbst der regionalen Ebene allenfalls marginal in ihren Rahmenbedingungen gestaltbar und in ihren Prozessen beeinflussbar[16]. Für die absehbare Zeit gilt, dass die Akteurskonstellationen sowohl innerhalb des weltweiten ökonomischen Funktionssystems wie auch in der politischen Arena, in der über Rahmensetzungen und Interventionsstrategien beraten und befunden werden muss, komplexer, unübersichtlicher und vielgestaltiger geworden sind. Der Verlust der nationalstaatlichen Entscheidungssouveränität in der offenen Ökonomie bedeutet für die überschaubare Zeit daher eine zusätzliche und neuartige Infragestellung der theoretischen Grundlagen für das rationalistisch-konstruktivistische Gestaltungsparadigma der klassischen Variante Sozialer Demokratie. Es wäre freilich seinerseits ein theoretisch

[15] Merkel 1993, Merkel u.a. 2005
[16] Streeck 1999

und empirisch nicht gedeckter Vorgriff auf künftige Entwicklungen, wollte man daraus die prinzipielle Konsequenz ziehen, künftig käme es für das Projekt der Sozialen Demokratie, wenn es an seinen traditionellen politischen Grundwerte festhalten will, allein noch auf die Entwicklung neuer Formen der kreativen Anpassung an Verhältnisse an, die ihrerseits nicht mehr grundlegend umzugestalten sind.

Die Möglichkeiten und das Ausmaß der Gestaltbarkeit der politischen Rahmenbedingungen für die offenen Märkte sowie der politisch legitimierten Regulation der ökonomischen Prozesse sind weitgehend ungewiss. Jedenfalls hängen sie vom Konsens ausschlaggebender Akteure ab, die, wie die USA aus heutiger Sicht, dafür nur in sehr begrenztem Maße zu gewinnen sein dürften. Schon aus diesem Grunde, aber auch, weil selbst im Falle des Gelingens weitgehender politischer Rahmensetzung und Prozessregulation einige der mit der globalen Öffnung der Märkte verbundenen veränderten Handlungsbedingungen, wie der verschärfte Wettbewerb auf vielen Märkten, bestehend bleiben, kann eine Diskursstrategie nicht überzeugen, die sich in der Hoffnung erschöpft, die nationalstaatlichen Errungenschaften Sozialer Demokratie des zwanzigsten Jahrhunderts im einundzwanzigsten Jahrhundert auf den globalen Maßstab auszuweiten, damit im nationalstaatlichen Rahmen alles beim Alten bleiben kann[17].

Für die Theorie der Sozialen Demokratie ergibt sich in ihrer empirischen Dimension aus der für die absehbare Zeit gültigen Rahmenbedingung offener globaler Märkte ein schwer zu handhabendes Kontingenzproblem. Der vorliegende Entwurf macht den Versuch, es durch eine *diachrone Dreistufung* vielleicht nicht zu lösen, aber einzugrenzen. Auf der Ebene der Politiken, die für die Realisierung der normativen Anforderungen Sozialer Demokratie in den gesellschaftlichen Teilsystemen als erfahrungswissenschaftlich begründet werden können, werden drei Zeithorizonte unterschieden. Zunächst werden, als

- *Phase I (bis ca. 1975)* bis in die Mitte der neunzehnhundertsiebziger Jahre die Erfahrungen mit Strategien Sozialer Demokratie in deren goldener Periode verglichen und erörtert, als die betreffenden Länder noch über die politisch-ökonomische Außenkontrolle ihrer nationalstaatlichen Grenzen verfügten. Dann wird für die
- *Phase II (seit ca. 1975)* untersucht, welche Problemlösungsäquivalente für die Anforderungen Sozialer Demokratie unter den Bedingungen des Verlusts dieser Kontrolle durch die globale Öffnung der Märkte, intensiv seit den neunzehnhundertneunziger Jahren, erprobt wurden. Und schließlich wird in
- *Phase III* für den überschaubaren Zukunftshorizont analysiert, welche Realisierungschancen die normativ wünschenswerten und prinzipiell auch realisierungsfähigen Postulate der globalen Wiedereinbettung der Märkte unter den empirisch absehbaren Bedingungen voraussichtlich haben, und welche Konsequenzen ihre Realisierung für die nationalstaatlichen und regionalpolitischen Strategien Sozialer Demokratie haben können.

[17] Vergl. Kap. 48

14. Politische Steuerung und Soziale Demokratie

Staatliche Gewährleistungspflichten

Die Verfassungsform der repräsentativen rechtsstaatlichen Demokratie ist der Sozialen Demokratie allein angemessen, denn sie ist in ihren Staatszielen, Institutionen und Organisationsformen gänzlich darauf angelegt, den universellen Menschen- und Bürgerrechten Geltung zu verschaffen, auf deren Formalgeltung und Realwirkung alle Bestrebungen der Sozialen Demokratie gerichtet sind. Infolge ihrer grundlegenden Legitimationsnorm der gleichen Realwirkung der universellen Menschen- und Bürgerrechte ergibt sich aus den Prämissen der Theorie Sozialer Demokratie eine eindeutige Präferenz für den demokratischen Rechtsstaat in den Organisationsformen einer komplexen, pluralistischen und partizipativen Demokratie[18]. Diese Staatsform selbst und die mit ihr verbundenen Verfassungsgarantien können die Formalgeltung gleicher universeller Grundrechte verbürgen, aber für sich genommen nicht auch deren gleiche Realwirkung für alle Bürgerinnen und Bürger gewährleisten. Deren Verwirklichung ist eine politische Handlungspflicht des Staates, die im Wesentlichen nur auf dem Wege der zielbestimmten Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst erreicht werden kann. Sie ist eine Aufgabe gesellschaftspolitischer Gestaltung, sowie einer den Legitimationsnormen pragmatisch angemessenen Form der re-distributiven, strukturierenden und regulativen Politik.

Auf der Ebene gesellschaftspolitischer *Struktur-Gestaltung* geht es um die Einrichtung einer der staatlichen Handlungsverpflichtung entsprechenden Verfassung der Wirtschaft, des Bildungssystems und Sozialstaats sowie jeweils zweckgemäßer Formen der Mitbestimmung bzw. funktionsgerechten Demokratisierung der gesellschaftlichen Subsysteme. Auf der Ebene *regulativer Politik* geht es um die zielgerechte politische Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst, vor allem auch ihres ökonomischen Teilsystems, in den verschiedenen Prozessen ihrer Funktionsvollzüge. Auf der Ebene *re-distributiver* Politik geht es um Gerechtigkeit bei der Verteilung sozialer Lebenschancen vor allem im Bildungsbereich, in der Arbeits- und Steuerpolitik sowie der Organisation und der Systeme sozialer Sicherung. Es ist der Staat, als das allein zu gesamtgesellschaftlich verbindlichen Regelungen ermächtigte gesellschaftliche Handlungssystem, der in allen diesen Handlungssystemen die *Realwirkung der universellen Grundrechte gewährleisten* kann, aber eben nicht durch eine ubiquitäre Monopolisierung der Leistungserbringung, sondern dadurch, dass er die Übernahme der Organisationsformen der Leistungserbringung selbst, sowohl in der regulativen wie in der distributiven Dimension denjenigen Akteuren und Strukturen überträgt, die die jeweils bestmögliche Verbindung von Effektivität und Partizipation ermöglichen[19].

Nach dem von *Hermann Heller* formulierten Grundsatz entsteht Soziale Demokratie aus den in den Formen des demokratischen Rechtsstaats organisierten Prozessen der Übertragung des materiellen Rechtsstaats auf die gesellschaftliche Gesamtverfassung. Daher sind all diejenigen gesellschaftlichen Bereiche legitimes Objekt politischer Gestaltung, in denen die Realwirkung der Grundrechte von Personen auf dem Spiel steht. Sie unterliegen in ihrer grundlegenden Verfassung dem Vorbehalt gesellschaftspolitischer Gestaltung und im Ablauf ihrer Prozesse politischer Steuerung, beide legitimiert und begrenzt durch die Grundrechte aller beteiligten und betroffenen Personen. *Politische Steuerung* ist der Inbe-

[18] Vergl. Schmidt 2000, Scharpf 1970
[19] Jann 2003, 2004

griff aller gesellschaftlichen Aktivitäten, mit denen die Gesellschaft in institutionalisierter oder nicht institutionalisierter Form effektiv auf ihre eigene Struktur und Entwicklung einwirkt. *Distributive Politik* ist der Inbegriff politischer Interventionen, die ein spezifisch intendiertes Muster der Verteilung gesellschaftlicher Lebenschancen befolgen. *Staat* ist die Gesamtheit derjenigen politischen Institutionen, mit denen die Gesellschaft die Selbstregulation in Form bindender Entscheidungen oder verpflichtender Handlungsprogramme garantiert. Politisch können auch Handlungen und Entscheidungen sein, die auf kollektive Verbindlichkeit abzielen, aber außerhalb der staatlichen Institutionen erfolgen, vor allem in den Initiativen der Zivilgesellschaft. Soziale Demokratie ist folglich ein Produkt von *governance* im Sinne der Gesamtheit politischer Regulationschancen, die *government* als Regierungshandeln einschließt, sich darauf aber nicht beschränkt

Die politische Meta-Entscheidung darüber, in welchen gesellschaftlichen Handlungsbereichen auf diesem Wege Handlungsvoraussetzungen geschaffen werden und auf welchem Wege die staatliche Gewährleistungspflicht für die Handlungsergebnisse wahrgenommen wird, kann in letzter Instanz allein auf dem Wege der zivilgesellschaftlichen Deliberation und der an sie anschließenden öffentlichen Entscheidungsfindung und staatlichen Willensbildung ihre demokratisch legitime Antwort finden. Sie hängt außer von den Grundrechtsnormen selbst immer auch von kontingenten Umständen und kollektiven Erfahrungen ab und kann aus beiden Gründen daher nicht in der Form eines institutionellen Modells politischer Steuerung in Sozialen Demokratien entwickelt werden.

Vom Steuerungsmonismus zum Steuerungspluralismus

Moderne Gesellschaften verfügen prinzipiell über drei Modi der politischen Regulation und der aus ihren Kombinationsmöglichkeiten hervorgehenden Bandbreite gemischter Lösungen: Staat, Markt und Zivilgesellschaft[20]. Auch die Entscheidung der Frage, welcher dieser drei Steuerungsmodi für die Erreichung welches der politisch gesetzten Ziele ausschließlich oder überwiegend Anwendung finden soll, ist eine *meta-politische* Frage, die in letzter Instanz nur als eine demokratische Bürgerentscheidung gesamtgesellschaftlich legitimiert werden kann. In sie gehen einerseits Einschätzungen über die empirischen Wirkungsbedingungen, Wirkungsgrenzen und ungewollten Nebenwirkungen jedes dieser Instrumente ein, aber zugleich immer auch Wertentscheidungen über die Angemessenheit dieser Instrumente im Hinblick auf die Bedingungen autonomen Bürgerhandelns und bürgerschaftlicher Verantwortung. Der Regulationsmodus Zivilgesellschaft hängt im Unterschied zu den beiden anderen ausschlaggebend von der Verfügbarkeit der Steuerungsressource Solidarität in der Gesellschaft ab, die durch staatliches Handeln kurzfristig weder substituiert noch erzeugt werden kann.

Eine Geschichte der gesellschaftlichen Regulation würde in der gleichen Weise, wie *Karl Polanyi* dies für das Markt-Staatsverhältnis geleistet hat, zeigen können, dass alle drei der genannten Modi gesellschaftlicher Regulation in der Geschichte menschlicher Zivilisation immer schon eine Rolle gespielt haben und sich in einen bestimmten, jeweils wechselnden Maße gegenseitig voraussetzen und bedingen. Ihr relatives Gewicht, die Art ihrer organisatorischen Konkretisierung und ihr Wechselverhältnis zueinander variieren jedoch in äußerst weit reichendem Maße von Epoche zu Epoche und selbst innerhalb der einzelnen

[20] Offe 2000

Epochen[21]. In jedem Falle lässt sich für die bürgerliche Epoche feststellen, dass die eigentliche Tiefenstruktur gesellschaftlicher Regulation in der Existenz dieser Triade besteht, während die genaue Funktionszuweisung der gesellschaftlichen Steuerungs- und Gestaltungsaufgaben an die einzelnen Funktionsmodi der Regulation variierten und politisch immer umstritten geblieben sind.

Ihre dynamische Komplementarität ist daher die eigentliche Realstruktur gesellschaftlicher Steuerung von langer Dauer, während die Funktionsabgrenzung und die Formen der wechselseitigen Einflussnahme als die historischen, politisch konzeptionellen Variablen wirksam werden. Aus diesem Grunde widerspräche es den Grundsätzen einer empirisch orientierten Theorie der gesellschaftlichen Steuerung, einen der drei Steuerungsmodi herauszuheben, von den anderen zu isolieren oder ihnen gegenüber als ein reines Modell steuerungsmonistischer Idealtypik auszuweisen. Der intern verflochtene Steuerungspluralismus muss aus zwingenden empirischen Gründen als die modernen Gesellschaften allein angemessene politische Steuerungsrealität zum Ausgang jeder praxisorientierten Überlegung genommen werden.

Die ritualisierte Konfrontation von Markt- oder Staatssteuerung aus der älteren hochgradig ideologisierten Steuerungsdebatte enthält insofern als Ausgangspunkt für theoretische Überlegungen in diesem Handlungsbereich immer schon eine systematische Irreführung, die ein komplexes Steuerungskonzept von vornherein vermeiden muss. Als empirisch gesichert kann beim gegenwärtigen Stand der Forschung vielmehr gelten, dass *alle drei Steuerungsmodi hinreichend deutlich erkannte Funktionsvorzüge, -grenzen, -schwächen* und *einen erheblichen spezifischen Bedarf der Komplementarisierung durch die jeweils anderen aufweisen*. Der spezifische Komplementarisierungsbedarf ergibt sich aus den theoretisch gesicherten Erkenntnissen über das Funktionsversagen von Zivilgesellschaft, Markt und Staat im Hinblick auf bestimmte legitime politische Handlungsziele, den Schwerpunkten ihrer Funktionsvorzüge und den Möglichkeiten ihrer Kombinierbarkeit. Durch das weitgehende Ausschließen von Funktionsversagen und die Optimierung von Funktionsleistungen insgesamt kann eine zielgerechte Koordination des regulativen Handelns und die Annäherung an die politisch gesetzten Ziele wahrscheinlich gemacht werden.

Der *orthodoxe Liberalismus* war nicht nur dadurch gekennzeichnet, dass er den Markt in der Theorie weit gehend aus seinen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Handlungsvoraussetzungen ablöste und ihm in dieser idealisierten Form eine harmonische Steuerungsperfektion für den bei weitem größten Bereich der Güter- und Dienstleistungsdistribution zuwies. Er identifizierte darüber hinaus auch den Markt als Verfassung der Freiheit mit der Sphäre der Menschen- und Grundrechte selbst und entzog ihn damit einer empirischen Beurteilung unter den Gesichtspunkten seiner Angemessenheit an politisch definierte Ziele. In diesem Kontext war der Markt in seiner modellhaften Reinheit immer gleichzeitig als Steuerungsinstrument idealisiert und in dieser Idealisierung als vermeintliches Äquivalent der Freiheit gegenüber empirischer Kritik immunisiert.

Der *orthodoxe Sozialismus* neigte hingegen in seiner Hauptströmung bis weit in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg hinein zu einer spiegelbildlichen Ritualisierung und Idealisierung des Staatshandelns, das er als logischen Ausdruck des gesellschaftlichen Kollektivwillens deutete und ebenfalls weit gehend sowohl aus den Kontexten der zivilgesellschaftlichen und marktförmigen Steuerung wie auch aus den Kontexten der empirischen Formen staatlicher Willensbildung und Handlungspraxis herauslöste. In dieser kontrafakti-

[21] Polanyi 1977

schen Gestalt spielte der Staat in den Theorieentwürfen des orthodoxen Sozialismus regelmäßig die Rolle eines funktionsoptimalen Vollstreckers des Gemeinwillens gegen die im Markt und in der Zivilgesellschaft zum Ausdruck gebrachten privaten und partikulären Interessen.

Die Zivilgesellschaft hingegen hat lange Zeit nur in den marginalen Kontexten der *anarchistischen* und *anarcho-syndikalistischen* Theorien eine vergleichbare Idealisierung erfahren, in der sowohl der Markt wie der Staat nur noch als Herrschaftsinstrumente gegen den wahren Gemeinwillen sichtbar wurden. In der neueren Renaissance der Zivilgesellschaft seit dem Ende der ideologischen Systemkonfrontation lebt dieses Denken unter leicht veränderten Vorzeichen abermals auf und hat bis hinein in die akademische Theoriebildung Proponenten gefunden. Das republikanisch-libertäre Projekt einer politischen Gesamtsteuerung der Gesellschaft mit den Mitteln der zivilgesellschaftlichen Selbstregierung ist der aktuelle Ausdruck dieser Tradition[22].

Die vielfältigen und einprägsamen Erfahrungen des zwanzigsten Jahrhunderts mit diesen Instrumenten gesellschaftlicher Steuerung und die kaum noch zu überschauende wissenschaftliche Literatur, in der sie analysiert und erklärt worden sind, begründen über alle Differenzen hinweg einige gut begründete Schlussfolgerungen:

Erstens, alle drei Steuerungsmodi haben ihre jeweils spezifischen Funktionsdefizite, die sie für eine an universellen Grundrechten orientierte Politik jeweils nur in begrenztem aufgabenbezogenem Maße geeignet erscheinen lassen.

Zweitens, die allen ideengeschichtlichen sowie richtungs- und demokratiepolitischen Orthodoxien ursprüngliche eingeschriebene Neigung zur reinen, steuerungsmonistischen Modelllösung steht durchgängig im Widerspruch zu den empirischen Erfahrungen, da sich in der politischen Praxis immer ein steuerungspluralistischer Mix faktisch durchsetzt.

Drittens, wo richtungs- oder interessenpolitische Fixierungen einem an politischen Grundwerten orientierten prinzipiellen Pragmatismus weichen, kann die je situationsspezifische Lösung des politischen Steuerungsproblems für eine gegebene Gesellschaft allein in einem spezifischen und vorläufigen Mix der drei verfügbaren Instrumente bestehen.

Viertens, der Erfolg des Mixes hängt einerseits von der politischen Kultur und dem verfügbaren sozialen Kapital einer Gesellschaft ab und andererseits davon, ob es gelingt die Instrumente so zu kombinieren, dass ihre jeweiligen Vorzüge maximiert und die Defizite minimiert werden, so dass sie in ihrer Wechselwirkung annähernd die politisch gewollten Steuerungswirkungen entfalten können.

Fünftens, die politische Anwendung der Instrumente muss immer reflexiv, auf mitlaufende erfahrungsorientierte Selbstkorrektur angelegt sein, da sich ihre spezifischen Vorzüge und Defizite in der Praxis verändern und die kulturellen Voraussetzungen auf Seiten ihrer Akteure durch neue Erfahrungen ebenso.

Für Theorie und Praxis einer modernen Sozialen Demokratie bedeuten diese Erfahrungen und Erkenntnisse, dass sie im Gegensatz zur älteren Tradition weder Apriori-Affinitäten noch Apriori-Aversionen für bestimmte Steuerungsinstrumente, Markt, Staat oder Zivilgesellschaft, begründen kann. Die Wahl ihrer jeweils bevorzugten Kombinationsform kann allein nach der pragmatischen Problemangemessenheit im Hinblick auf die legitimierenden Grundwerte erfolgen.

[22] Barber 1994, Hirst 1994

Globalisierungseffekte

Claus Offe hat eine überzeugende Deutung der besonderen Bedeutung des Themas in der gegenwärtigen Epoche gegeben[23]. Die rasche und folgenreiche Ausweitung der Marktlogik auf transnationaler und nationalgesellschaftlicher Ebene, verbunden mit empfindlichen Einschränkung der Handlungsfähigkeit des Nationalstaates infolge der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Globalisierung, verlangen ein „neues Design" der grundlegenden gesellschaftlichen und politischen Institutionen. Die Balance von Markt, Staat und Gesellschaft und der ihnen zur Verfügung stehenden Steuerungsmedien Geld, Macht und Solidarität, bedarf in der veränderten Situation der rekursiven Neujustierung. Die ökologischen und sozialen Erfahrungen der Jahrzehnte seit Beginn der neuen ökonomischen Globalisierungswelle legen eine Reorganisation der kulturellen und politischen Steuerungsmöglichkeiten nahe, die dem veränderten gesellschaftlichen Regulierungsbedarf gewachsen ist. Im Inneren lässt die Regulationsfähigkeit des modernen Staates aus zwei Gründen nach[24]. Zum einen erweisen sich zentralisierte und bürokratische Eingriffe in die komplexen Gegenwartsgesellschaften in vielerlei Hinsicht als wirkungslos und unangemessen. Zum anderen hat die Engagementbereitschaft eines großen Teils der jüngeren Generation in den Wohlstandsdemokratien ihre Orientierung geändert und richtet sich offenbar immer weniger auf die großen Institutionen des politischen Systems, denen bislang in besonderer Weise die Partizipationserwartungen des Staates und die Anstrengungen der politischen Bildung galten. Neue Formen sozialer und politischer Steuerung sind daher notwendig geworden.

Die Märkte bedürfen der ökologischen, kulturellen und sozialen Wiedereinbettung durch politische Regelungen, die öffentlich beraten und demokratisch entschieden sind und auf diesem Wege den Normen intakter Lebenswelten und der Geltung sozialer Grundrechte Vorrang gegenüber der ökonomischen Logik geben. Andernfalls würden die Demokratien dort, wo sie bestehen, einen zunehmenden Legitimationsverlust erleiden, die sozialen Entwicklungen der Kontrolle der Menschen entgleiten und die Folgen der voranschreitenden Globalisierung sich aller politischen Verantwortung entziehen. Die damit gebotene *Re-regulierung* der Ökonomie ist nicht allein eine Angelegenheit der Entwicklung transnationaler Institutionen, sondern vor allem der Rückgewinnung demokratischer Beratungs- und Mitentscheidungschancen. Eine lebendige und transnational vernetzte Zivilgesellschaft kann in diesem Prozess der Re-Politisierung eine gewichtige Rolle spielen[25].

Die Finanz-, Güter- und Dienstleistungsmärkte haben durch ihre bisher überwiegend bloß negative Integration durch Grenzabbau und Deregulierung im globalen Maßstab und innerhalb der nationalen Gesellschaften ihre frühere soziale und politische Einbettung verloren und zusätzlich als Folge von deren Auswirkungen einen neuen sozialen, ökologischen und kulturellen Einbettungsbedarf hervorgerufen. Ihm kann auf den hergebrachten Wegen national begrenzter und in diesem Rahmen dann eher etatistisch hierarchischer Regulierung gegenwärtig nur höchst unvollkommen entsprochen werden. Dieses Dilemma hat die Frage aufgeworfen, welchen Beitrag eine aktivierte Bürgergesellschaft und neue Formen der Kooperation von Staat und Zivilgesellschaft zur Verbesserung der politischen Steuerung gesellschaftlicher Entwicklung künftig leisten können[26].

[23] Offe 2000
[24] Scharpf 1989, 1998
[25] Held 1995, 2000, Zürn 1998
[26] Meyer/ Weil 2002

Der Markt

Die Erfahrungen des zwanzigsten Jahrhunderts und ihre theoretische Durchdringung haben in unzweideutiger Weise manifestiert, dass die Koordination mikroökonomischer wirtschaftlicher Entscheidungen in vielfacher Hinsicht und in vielen wirtschaftlichen Handlungsfeldern am wirksamsten und mit den geringsten unerwünschten Nebenfolgen über Märkte erfolgen kann. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Funktionszuweisung und Begrenzung der Märkte durch die übergeordnete politische Rahmensetzung gesichert ist, die Funktion der Märkte einer handlungsfähigen Aufsicht unterliegt und die wirtschaftlichen Entscheidungsbereiche, die über Märkte koordiniert werden sollen, durch politische Entscheidungen der Gesellschaft definiert und eingegrenzt worden sind[27]. Im Rahmen einer solchen *Symbiose mit einem komplexen System politischer Vorgaben*, Kontrollen, Eingrenzungen und Steuerungsleistungen können Märkte, indem sie ihrer eigenen Funktionslogik der Allokationsentscheidung über Preisbildung folgen, die gesamtgesellschaftlich beste Wohlfahrtsproduktion in der ihnen überwiesenen Handlungsdomäne gewährleisten. Die Liste der prinzipiellen Marktdefizite ist im Kern unbestritten. Dazu gehören vor allem die folgenden[28]:

- Selbstregulierte Märkte tendieren zur Einschränkung, im Extremfall zur Aufhebung des Wettbewerbs durch Konzentrations- und Kartellbildungsprozesse.
- Selbstregulierte Märkte sind nicht in der Lage, die Infrastrukturleistungen zu sichern, auf denen sie beruhen und die öffentlichen Güter bereit zu stellen, die sie selbst voraussetzen.
- Die Marktlogik befriedigt nur kaufkräftige Nachfrage, ihre Verteilungswirkung ist nach moralischen Kriterien nicht gerecht.
- Selbstregulierte Märkte lösen von sich aus gesellschaftlich zentrale wirtschaftliche Aufgaben wie Vollbeschäftigung zu sozial vertretbaren Bedingungen, Geldwertstabilität und stetiges Wachstum nicht.
- Selbstregulierte Märkte betrachten Naturkapital als freies Gut und tendieren daher zur Zerstörung der ökologischen Grundlagen menschlicher Zivilisation.
- Die Marktlogik ist präsentistisch, da sie sich allein auf die gegenwärtige Nachfrage und die sicheren Extrapolationen aus ihr beziehen kann.

Es ist die spezifische Komplementarität von politischen Vor-, Begleit-, und Rahmenleistungen und der in diesen Grenzen dann autonomen Entfaltung der ökonomischen Logik des Marktes, in der Märkte ihre unverwechselbare und unsubstituierbare gesellschaftliche Steuerungsfunktion erbringen können. *Karl Polanyi* hat in seiner paradigmatischen Studie über die Geschichte des Verhältnisses von Markt und Gesellschaft eindrucksvoll gezeigt, dass die Märkte bis auf die kurze, katastrophenbehaftete Ausnahme am Beginn des einundzwanzigsten Jahrhunderts immer tief in die kulturellen, sozialen und politischen Kontexte der Gesellschaft eingebettet waren, in der sie eingerichtet wurden[29]. Die kontrafaktische Annahme, dass ein nachhaltiges Funktionieren von Märkten überhaupt möglich sei und dann in optimaler Weise gelingen würde, wenn die sozialen Kontexte der Einbettung zu Gunsten

[27] Gurgsdies/ Granados 1999
[28] Horn/ Knieps/ Müller 1988, Fritsch/ Wein/ Ewers 2003
[29] Polanyi 1977

einer reinen, von außen nicht mehr beeinflussten Selbstregulation der Märkte aufgelöst würde, ist seit der Weltwirtschaftskrise der neunzehnhundertzwanziger Jahre dann in allen kapitalistisch verfassten Gesellschaften, wenn auch in höchst unterschiedlichem Maße, wieder einer Praxis gewichen, die an die Stelle des Regelungsmonismus der Märkte den Regelungsdualismus am Markt und sozialer Steuerungslogik gesetzt hat.

Nach kurzen Versuchen einer liberalistischen Radikalkur gegen die staatswirtschaftlichen Verkrustungen der kommunistischen Herrschaftsära sind auch die post-kommunistischen Gesellschaften auf die allgemeine Linie der Einbettungspragmatik eingeschwenkt. Im Hinblick auf ihre alternativlose Bedeutung für die wirtschaftspolitische Praxis gibt es am Beginn des einundzwanzigsten Jahrhunderts auch zwischen den großen politischen Grundrichtungen der modernen Demokratien keinen prinzipiellen Gegensatz mehr, selbst wenn in der politischen Arena die älteren Klischees vom reinen Markt- oder Staatshandeln als überlegener Logik am Leben gehalten werden.

Unter den genannten Bedingungen hat sich also die Marktkoordination für einen weiten Bereich privater Güter als das im Sinne der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt wirkungsvollste ökonomische Koordinationsinstrument erwiesen. In der Geschichte der Theoriediskussion der Sozialen Demokratie hat diese wissenschaftliche Erkenntnis, obgleich sie durch praktischen Anschauungsunterricht so demonstrativ untermauert war, lange Zeit einen schweren Stand gehabt. Sie hat sich dann in den verschiedenen Ländern und Strömungen in höchst ungleichzeitiger Weise durchgesetzt und ist erst seit den neunzehnhundertachtziger Jahren zum Allgemeingut geworden. Den Ausschlag für den schließlichen Erfolg dieses Lernprozesses haben vor allem Argumente gegeben, die in den jeweils auf exemplarische Weise historischen Krisen-Erfahrungen bekräftigt werden konnten.

Im Hinblick auf die politische Steuerung gesellschaftlicher Prozesse kann die überlegene Allokationsleistung des Marktes zwar bedeutende Beiträge erbringen, aber immer nur unter dem Vorbehalt staatlicher Gewährleistungsverantwortung und zivilgesellschaftlicher Kontrolle.

Die Zivilgesellschaft

Das Konzept der Zivilgesellschaft hat zwar für die Theorie der Sozialen Demokratie eine Schlüsselbedeutung, kann aber aus einer Reihe gewichtiger Gründe nicht den Anspruch erheben, deren Nachfolge in einer nicht mehr autoritären Phase des Selbstverständnisses Sozialer Demokratie antreten zu können[30]. Die Argumente, die für eine wesentliche Aufwertung der Zivilgesellschaft im Rahmen einer Theorie der Sozialen Demokratie vorgetragen wurden, sind dazu geeignet, die Reste der Tradition einer etatistischen Fixierung Sozialer Demokratie auch unter starken demokratischen Prämissen aufzulösen. In diesem Sinne sind sie in den Diskussionen, die sich im Anschluss an den Zusammenbruch des autoritären Kommunismus in Osteuropa in den neunziger Jahren ergaben, auch nachhaltig wirksam geworden. Sie haben deutlich werden lassen, dass nicht nur aus autonomieethischen, sondern in den komplexen Gegenwartsgesellschaften ebenso sehr aus steuerungspolitischen Gründen der etatistische Regulierungsmodus an enger werdende Grenzen stößt und mit seinen eigenen normativen Prämissen in Widerspruch gerät. Im Kapitel über die Zivilgesellschaft werden deren weit reichende Potenziale demokratischer Selbststeuerung und

[30] Vergl. im Einzelnen Kap. 17

basisdemokratischer Einwirkung auf das politische System der Gesellschaft beschrieben. Zivilgesellschaftliches Handeln erweist sich als eine zunehmende politische Steuerungsressource moderner Gesellschaften auf nationaler, regionaler und globaler Handlungsebene. Auch dieser Regulationsmodus ist jedoch durch kennzeichnende Funktionsdefizite charakterisiert. Dazu gehören vor allem[31]:

- Das häufig ungeklärte und lückenhafte demokratische Mandat der Akteure.
- Das in seinem Aufkommen und seiner Nachhaltigkeit unzuverlässige Aufkommen der Handlungsressource Solidarität.
- Die geringe Eigenkomplexität der zivilgesellschaftlichen Akteure.
- Die „dunklen Seiten" der Zivilgesellschaft in der Form privatnütziger Motive unter dem Deckmantel gemeinnütziger Handlungsziele.

Die genauere Analyse der Wirkungsmöglichkeiten und Handlungsgrenzen der Zivilgesellschaft lässt aber das Selbstmissverständnis vortreten, das entsteht, wenn aus dem demokratiepolitischen Korrektiv und steuerungspolitischen Komplement Zivilgesellschaft der umfassende Gegenentwurf einer alternativen Verfassung der politischen Demokratie selbst gemacht werden soll.

Der Staat

Der demokratische Rechtsstaat in seiner Organisationsform als partizipative Demokratie, in dem nicht nur die Rechte der Bürgerinnen und Bürger umfassend gewährleistet sind, sondern auch ihre faktische Teilhabe an den Entscheidungen, die sie betreffen, ist der normative Anspruch des Staates der Sozialen Demokratie. Partizipative Demokratie in diesem Sinne heißt unter modernen Bedingungen eine Parteiendemokratie, die durch ein starkes intermediäres System der gesellschaftlichen Initiativen, Vereine, Verbände und eine aktive Zivilgesellschaft kontrolliert, ergänzt und eingerahmt wird. Die konkrete organisatorische Ausprägung einer Demokratie, die diesen normativen Ansprüchen in der Praxis genügt, hängt von einer Reihe empirischer Gegebenheiten ab. Zu ihnen gehören historische Traditionen im Hinblick auf die Frage nach der Wahl zwischen Unitarismus und Föderalismus, Traditionen der Organisation und Integration gesellschaftlicher Interessen, verschiedene Formen von Parteiensystemen, die politische Kultur und das bevorzugte Regierungssystem. In dieser Hinsicht lassen sich zwischen der Fülle unterschiedlicher historischer Fälle und strategischer Optionen keine spezifischen Präferenzen für die staatlichen Organisationsformen Sozialer Demokratie begründen, sofern die genannten normativen Bedingungen erfüllt sind[32]. Diese lassen sich, wie die empirischen Fälle so unterschiedlicher Demokratien wie etwa Schweden, Großbritannien, Japan, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich oder Kanada zeigen, mit einer großen Vielgestaltigkeit konkreter Ausprägungsformen verbinden.

Tiefergreifende Probleme für die staatliche Organisation der Sozialen Demokratie sind in den systematischen Funktionsdefiziten staatlichen Handelns und in seinen prinzipiellen Wirksamkeitsgrenzen in den komplexen Gesellschaften der Gegenwart zu sehen. Da das Staatsverständnis der Sozialen Demokratie auf weit reichende distributive und regulative

[31] Vergl. Roth 2004
[32] Vergl. Schmidt 2000

Erwartungen an staatliches Handeln im Rahmen des Markt-Staat-Zivilgesellschaft-Verbundes bezogen ist, hängt ihre Möglichkeit in hohem Maße von den empirischen Bedingungen modernen Staatshandelns ab.

Die Regulations- und Distributions*funktionen* des Staates in den modernen Gesellschaften sind mit empirischem Erklärungsanspruch in drei unterschiedlichen, wenn auch nicht gänzlich voneinander unabhängigen Hinsichten in Frage gestellt worden. Sie laufen alle auf eine prinzipielle Depotenzierung staatlicher Handlungsmacht hinaus[33]:

1. Souveränitätsverlust des Staates nach außen infolge der sozialökonomischen Globalisierungsprozesse.
2. Souveränitätsverlust des Staates nach innen infolge der zunehmenden Komplexität der gesellschaftlichen Teilsysteme.
3. Prinzipielle Überforderung des modernen Staates aufgrund seiner Handlungsgrenzen und Funktionsdefizite.

Am weitesten im Hinblick auf den außenbedingten Souveränitätsverlust des Staates gehen jene Theorien, die auf der Annahme basieren, dass die für jede Gesellschaft maßgeblichen ökonomischen und sozialpolitischen Kausalitäten unter Globalisierungsbedingungen in der globalen Arena erzeugt werden, in der keiner der souveränen Nationalstaaten und noch nicht einmal regionale politische Kooperationssysteme wie die Europäische Union mit Aussicht auf Erfolg regulative oder distributive Politiken durchsetzen können[34]. Diese Kritik hat in der Metaphorik des unbegrenzten Meeres der offenen Märkte ihren Niederschlag gefunden, in dem die Nationalstaaten nur noch wie Inseln wirken, die gegen die Flut ankämpfen ohne einen Einfluss auf Strömungsverhältnisse und Wasserstände ausüben zu können[35].

Da in offenen Märkten kein Nationalstaat mehr über die Zinshoheit verfügt, die Investitionsströme und Finanztransaktionen in praktisch unbegrenzter Höhe sich staatlichem Einfluss entziehen, und die sozialstaatlichen Regime, die Unternehmensverfassungen sowie die makroökonomischen Regulationsregime dem globalen Wettbewerb ausgesetzt sind, entziehen sie sich faktisch dem Souveränitätsanspruch der nationalstaatlichen Demokratie[36]. Kein demokratisch verfasster Nationalstaat kann es unter diesen Umständen riskieren, aus normativen oder kurzfristig kalkulierten elektoralen Gründen in diesen Kernbereichen Regelungen zu treffen, die in der globalen Marktdynamik mit Kapitalabwanderung bestraft würden und damit auch zu gesellschaftlichem Wohlfahrtsverlust führen müssten.

Von *libertärer* Seite ist die so diagnostizierte Entwicklungstendenz mit dem Argument normativ legitimiert worden, dass sie den Vorrang der objektiven Vernunft der ökonomischen Logik vor der Irrationalität stimmungsabhängiger Entscheidungen in der modernen Massendemokratie sichere und damit insgesamt den gesellschaftlichen Interessen wirkungsvoller diene[37]. Dieser Analyse zufolge verbleiben dem Nationalstaat unter Bedingungen offener Märkte lediglich noch Möglichkeiten zu einer Standortpolitik, die die jeweiligen Wirtschafts- und Sozialsysteme an die Weltmarkterfordernisse anpasst, ihnen aber

[33] Meyer 2002a: 289-293
[34] Guéhenno 1994
[35] Streeck 1999
[36] Scharpf 1998
[37] von Weizsäcker 2000

kaum noch wirkliche Gestaltungschancen offen lässt. Folglich scheitern alle normativen Ansprüche an die sozialökonomischen Gestaltungsansprüche der Sozialen Demokratie in prinzipieller Weise an der veränderten Realität.

Die mit empirischem Erkenntnisanspruch auftretende These vom prinzipiellen Souveränitätsverlust des Staates nach innen infolge der erreichten von außen unbeherrschbaren Eigenkomplexität der gesellschaftlichen Teilsysteme ist in verschiedenen Varianten und in folgenden Versionen vorgetragen worden. Zu unterscheiden sind: 1. eine holistisch systemtheoretische Variante, 2. eine pragmatisch-funktionale Variante und 3. eine pragmatisch-normative Variante[38].

In der pragmatisch-normativen Variante stützt sich die These vom staatlichen Souveränitätsverlust auf die Beobachtung, dass angesichts der Komplexität und der Interdependenzen in den politökonomischen Teilsystemen staatliche Regelungs- und Verteilungspolitiken regelmäßig zu suboptimalen Wohlfahrtsergebnissen führen, die jede Regierung, unabhängig von ihren normativen Präferenzen, zu vermeiden versucht[39]. In ihrer pragmatisch funktionalen Version stützt sich die These auf die Beobachtung, dass der hierarchisch-zentralistisch verfasste Staat nicht in der Lage ist, früh genug und ausreichend genau die politökonomisch wirksamen Planungen und Handlungszwänge in den einschlägigen gesellschaftlichen Funktionssystemen zu erkennen. Folglich ist er erst recht nicht in der Lage, sie funktionsadäquat und wirkungsvoll zu beeinflussen und zu steuern[40]. In ihrer systemtheoretischen Version geht diese These von der theoretischen Annahme aus, dass sich bei dem in modernen Gesellschaften erreichten Komplexitätsgrad der Teilsysteme und ihrer geschlossenen Funktionscodes eine Außensteuerung durch das gesellschaftliche Teilsystem Staat/ Politik nicht mehr realisieren lässt[41].

Aus steuerungstheoretischer Sicht müssen zusätzlich zu den durch den relativen Souveränitätsverlust des Staates bedingten Funktionseinschränkungen auch die prinzipiellen, durch seine Handlungsorganisation selbst bedingten Defizite in Betracht gezogen werden[42]. Alle genannten Restriktionen der distributiven und regulativen Staatsfunktionen unter den in der Gegenwart geltenden Bedingungen beschreiben im Kern reale Veränderungen. Die dargestellten Restriktionen sind für die einzelnen Handlungsbereiche in unterschiedlichem Maße umfassend und rigide. Sie sind aber in keiner einzigen der beschriebenen Hinsichten absolut und unüberwindbar. Dem Staat bleiben, auch unter den durch die Globalisierung und die gesteigerte gesellschaftliche und ökonomische Komplexität veränderten Bedingungen, Kapazitäten und Ressourcen zur Erreichung seiner Ziele[43].

Der empirische Vergleich der OECD-Länder ist in dieser Hinsicht aufschlussreich. Die Varianzen in zentralen staatlichen Handlungsbereichen, etwa der Steuerpolitik, der Haushaltspolitik, der Arbeitsmarktpolitik, der makroökonomischen Steuerung, der Sozialstaats-Gestaltung, der Bildungspolitik und der transnationalen Kooperation ebenso wie in den Bereichen Corporate Governance und Industrial Relations beweisen, dass die Handlungsspielräume von Staaten unter weit gehend denselben internationalen und gesellschaftlichen Bedingungen mindestens so weit reichen wie die empirisch nachweisbaren Varianzen in

[38] Meyer 2002b
[39] Willke 1993, 2003
[40] Beck 1998a, 1998b
[41] Luhmann 1989
[42] Buchanan/ Tullock 1962, Jänicke 1979, Dettling 1980, Prisching 2003
[43] Scharpf/ Schmidt 2000, Hall/ Soskice 2001, Merkel u.a. 2005

diesem Bereich[44]. Freilich hängt, wie die sozialwissenschaftliche Forschung gleichfalls dargelegt hat, die Chance zur Wahrnehmung dieser strukturell vorhandenen Handlungsspielräume in hohem Maße auch von spezifischen Interessen, politischen und elektoralen Konstellationen sowie der in einmal eingeschlagenen Pfaden strukturbildenden Entwicklung ab. Aber auch diese Faktoren entziehen sich unter gewandelten Bedingungen nicht prinzipiell der veränderten Einflussnahme. Vor allem Schocks und Krisen schaffen Voraussetzungen selbst zu tiefgreifendem institutionellem Wandel der institutionellen Rahmenbedingungen.

Die These vom Souveränitätsverlust des Staates nach innen und nach außen ist daher nur in modifizierter Form empirisch haltbar. Staatliches Handeln unterliegt zwar unter den Bedingungen der Gegenwart neuen und hartnäckigeren Restriktionen, es behält aber einen beträchtlichen Spielraum für distributive und regulative Politik im Sinne der Ziele Sozialer Demokratie. Deren Wahrnehmung hängt zu einem erheblichen Teil von der Fähigkeit der staatlichen Akteure ab, erstrebte Ziele auf neuen Wegen, u. a. auch durch die Entwicklung neuer Handlungs- und Kooperationsformen zu erreichen. In den Diskussionen um die Modernisierung des Staatsverständnisses der Sozialen Demokratie spielen in diesem Zusammenhang die Vorstellungen vom aktivierenden Staat eine besondere Rolle. Der aktivierende Staat in diesem Verständnis löst sich aus der traditionalistischen Fixierung, seine wesentlichen Ziele durch eigenes hierarchisches Handeln erreichen zu müssen. Stattdessen versteht er sich als Gewährleister oder Moderator für das Erreichen der gesetzten Ziele, verlässt sich aber bei der Implementierung der zielführenden Politiken in pragmatischer Weise auf diejenigen gesellschaftlichen, ökonomischen oder zivilgesellschaftlichen Akteure, die jeweils am besten geeignet erscheinen, die Ziele auf effiziente, ökonomische und kontextsensible Art zu erreichen.

Diese Veränderung im Selbstverständnis staatlicher Aufgabenerfüllung begann in vielen europäischen Ländern schon in den siebziger Jahren mit der Privatisierung kommunaler Dienstleistungen, für deren Erfüllung und Erschwinglichkeit der Staat zwar weiterhin die Garantie, aber nicht mehr die Durchführungsverpflichtung übernahm. Vergleichbare Formen neuer Arbeitsteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft, Staat und Privatwirtschaft, Staat und Verbänden aber auch Staat und Bürgern haben sich für ein weites Spektrum unterschiedlicher Aufgaben eingespielt[45].

Die Grundthese von den prinzipiellen Funktionsdefiziten staatlicher Steuerung basiert auf einer Reihe von empirisch gut bestätigten Beobachtungen:

- Das Interesse der Akteure in den staatlichen Systemen an sich selbst.
- Die prinzipiell begrenzte Informationsverarbeitungskapazität aller staatlichen Akteure.
- Die begrenzte Fähigkeit der staatlichen Akteure in den gesellschaftlichen und sozialökonomischen Teilsystemen für staatlich gesetzte Handlungsziele hinreichend zu motivieren.
- Die Ungeeignetheit des autoritären Regulationsmodus selbst für eine Reihe von gesellschaftlichen und sozialökonomischen Handlungszielen.
- Die principal-agent Konstellation mit ihrer Konsequenz, dass staatliche Akteure regelmäßig als unzureichend kontrollierte Beauftragte anderer Interessen handeln.

[44] Vergl. Kap. 24-26
[45] Anheiner/ Priller/ Zimmer 2000, Jann 2001, 2003, 2004, Giddens 1995, 1999b

All diese Funktionsdefizite begründen aber nicht das libertäre Postulat der Minimierung staatlicher Aufgabenzuschreibung, da die anderen verfügbaren gesellschaftlichen Steuerungsmodi, Markt und Zivilgesellschaft, ihre eigenen, im Hinblick auf eine Reihe zwingend begründbarer Steuerungs- und Distributionsziele wesentlich weitergehende Mängel aufweisen und zur Bewältigung der Kernherausforderung gesamtgesellschaftlich verbindlicher Regelungen weder in der Lage noch legitimiert sind. Die Feststellung der beschriebenen Funktionsdefizite begründet jedoch die Notwendigkeit eines politisch reflektierten *Steuerungspluralismus,* bei dem jeweils problemangemessene Formen der marktlichen und zivilgesellschaftlichen Steuerung teils kontrollierend, teils ersetzend, teils komplementierend hinzutreten.

Jedoch müssen alle nicht vom Staat selbst erbrachten Leistungen „im Schatten der staatlichen Hierarchie" erfüllt werden, solange es sich bei den gesetzten Zielen um die Einlösung von Rechtsansprüchen der Bürger handelt, zu denen der Staat verpflichtet ist. Diejenige regulative und distributive Politik, die für die Einlösung dieser Rechtsansprüche jeweils geboten ist, bleibt in der direkten *Gewährleistungs*verantwortung staatlichen Handelns. Das gilt naturgemäß für so wichtige Bereiche wie die gesamte Steuergesetzgebung und Abgabenordnung, die Struktur der Finanzierung und Leistungen des Sozialstaates sowie die ökologiepolitische und makroökonomische Rahmensetzung des Staates für privatwirtschaftliches Handeln.

Die Transformation des Staates

Unter dem Einfluss der Globalisierung sind der Staat als tatsächliche politische Handlungseinheit und das wissenschaftliche Staatsverständnis seit dem letzten Viertel des 20. Jahrhunderts einem tiefgreifenden Wandel unterworden. Sie wird unter der Überschrift „Transformation des Staates" erforscht und beschrieben[46].

Die Souveränität des Staates, die sein definierendes Kennzeichen war, verändert sich grundlegend. Während sie seit der Gründung moderner souveräner Staaten im Westfälischen Frieden von 1648 als eine homogene Wirkungsmacht galt, als prinzipielle Unabhängigkeit nach außen und unbegrenzter Verfügungsmacht im Inneren, hat unter dem Einfluss der Globalisierung, ein Prozess der Differenzierung von staatlicher Souveränität begonnen. Ihre grundlegenden Funktionen, die bislang unauflöslich intern miteinander verschränkt waren, erweisen sich nun als unterscheidbare Funktionsstränge, die auch gesondert wirksam und auf unterschiedliche Herrschaftsträger verteilt werden können.

Die Ressourcensouveränität(Steuermonopol, Monopols der legitimen Gewaltsamkeit), die Macht bindende Regeln in Kraft, Legitimität(als Verkörperung gerechtfertigter Herrschaft) und Anerkennung als einzige Quelle legitimer Herrschaft und Gewährleistung von Wohlfahrt(Verantwortung für wirtschaftliche Leistungskraft und soziale Sicherheit) können als die zentralen Funktionsleistungen von Souveränität gelten. Im Prozess der Globalisierung und Regionalisierung treten sie nun teilweise auseinander und werden auf die drei Ebenen von global governance Nationalstaat, Region und globale Institutionen neu verteilt.

Die Ressourcensouveränität bleibt, jedenfalls vorläufig, fast vollständig auf der nationalstaatlichen Ebene. Das Souveränitätsrecht zum Erlassen verbindlicher Regelungen und Gesetze und die Herrschaft der Gesetze werden hingegen zunehmend in die transnationale

[46] Leibfried/Zürn 2006

Arena verlagert, teilweise auf regionale politische Einheiten (wie etwa die Europäische Union), teilweise auf die globale Ebene und teilweise auf funktionsbezogene internationale Regime delegiert. Die Entscheidungszuständigkeit für Gewährleistung von Wohlfahrt entwickelt sich auf diffuse Weise, denn sie verteilt sich auf mehrere Ebenen neu. Einige dieser Funktionen bleiben dem Nationalstaat erhalten, andere gehen auf regionale Organisationen wie die Europäische Union über, weitere auf die funktionalen transnationalen Regime wie die Weltbank, das IMF oder WTO und weitere werden infolge von Vermarktlichungstendenzen unter dem Druck der Globalisierung auf private Akteure zurückgeführt.

Insgesamt gesehen führt also der aktuelle Prozess der Transformation des Staates zu einer Entschränkung von souveränen Staatsfunktionen und ihre Neuverteilung auf die verschiedenen Ebenen globalen Regierens. Dieser Prozess ist offen und in seinem weiteren Fortgang nicht vollständig absehbar. Die Grundtendenz einer Ausdifferenzierung der Staatsfunktionen und ihres Überschreitens der nationalstaatlichen Grenzen jedoch sind klar zu erkennen. Staatlichkeit und Souveränität sind in einen Prozess tiefgreifenden Wandels eingetreten.

Unvermeidlicher Steuerungspluralismus

Für die Ziele Sozialer Demokratie erscheint im Lichte der spezifischen Vorzüge und Grenzen der verfügbaren gesellschaftlichen und politischen Regulationsmodi allein ein pragmatischer Steuerungspluralismus angemessen, da keines der Instrumente gegenüber den anderen in jeder Hinsicht und in allen Handlungsbereichen vorzugswürdig ist. Angemessen erscheint ein Steuerungsmix mit funktionsbedingter Fokussierung:

Erstens: Weitest gehende Koordination von wirtschaftlichen Allokationsentscheidungen über Märkte, aber unter der Bedingung ihrer politisch gesteuerten Einbettung. *Zweitens*: Weitest gehende politische Selbstorganisation und Selbstregulation der Zivilgesellschaft, aber unter dem Vorbehalt staatlicher Garantie der Rechte. *Drittens*: Unbedingte Rechtsgarantie durch Staatshandeln, aber in möglichst kooperativen Formen.

Auch wenn es in letzter Instanz nur das staatliche Handlungssystem sein kann, das die Rechte aller Bürger garantiert, kann es diese Aufgabe doch umso besser erfüllen, je zielgerechter es durch die regulativen Komplementen des Marktes und der Zivilgesellschaft korrigiert und ergänzt wird.

15. Gesellschaftliche Demokratisierung

Libertäre Entthematisierung

In der Theorie der libertären Demokratie ist für die Vorstellung einer gesellschaftlichen Demokratisierung von vornherein kein legitimer Platz. Wenn der selbstregulierende Markt, die wirtschaftliche Eigentumsfreiheit sowie die allgemeine Vertragsfreiheit schon für sich genommen als die vollgültigen Äquivalente der Verfassung der Freiheit in Wirtschaft und Gesellschaft gelten, fehlen alle normativen demokratietheoretischen Voraussetzungen, um die Vorstellung einer Demokratisierung der gesellschaftlichen Funktionssysteme überhaupt theoretisch in Erwägung ziehen zu können. Es sind drei Kategorien von Argumenten, die

aus libertärer Sicht von Grund auf gegen das Konzept gesellschaftlicher Demokratisierung sprechen: *erstens*, die Eigentumsfreiheit als substanzieller Teil des negativen Freiheitsbegriffs selbst, *zweitens*: das Verständnis der Gesellschaft als staats- und politikfreier Privatsphäre und *drittens*: die Überzeugung, dass die ungeschmälerte Respektierung der durch beide gezogenen Grenzen die Voraussetzung für die Funktionalität der gesellschaftlichen Teilsysteme sind. Das Risiko einer Gefährdung der Geltung und Wirkung universeller Grundrechte, das ja in allen Bereichen *asymmetrischer gesellschaftlicher Kooperation* gegeben ist, wird auf diese Weise entweder unter den Generalverdacht einer prinzipiell grundrechtswidrigen Verstaatlichung der Gesellschaft gestellt, oder entthematisiert[47].

Normative und funktionale Bedingungen

Für die Theorie der Sozialen Demokratie hingegen ist die gesellschaftliche Demokratisierung eine Schlüsselfrage, weil sich gerade in der Realität der außerstaatlichen Handlungssphären, soweit es nicht um die eigentliche Privat- und Intimsphäre geht, die Realwirkung der Grundrechte erweisen muss. Bei den gesellschaftlichen Funktionssystemen, der Wirtschaft, dem Bildungssystem, dem Wissenschaftssystem, den Medien, der Verwaltung oder den sozialen Sicherungssystemen, handelt es sich ja zweifellos um Sphären öffentlicher gesellschaftlicher Kooperation, die alle durch *asymmetrische Direktionsverhältnisse* gekennzeichnet sind. Im Hinblick auf sie stellen sich überall gleichermaßen, wenn auch auf je unterschiedliche Weise, zwei grundrechtlich und demokratiepolitisch unabweisbare Fragen: erstens, wie kann im Rahmen der grundlegenden Abhängigkeit der unselbstständig weisungsgebundenen Personen der Schutz ihrer Menschenwürde und ihres Autonomieanspruchs auch in den sozialen Handlungskontexten gewährleistet werden; und zweitens, welchen Beitrag kann ihre Mitwirkung an den Funktionsentscheidungen für die Optimierung der gesamtgesellschaftlich relevanten Leistung des jeweiligen Teilsystems erbringen. Es geht also um die Sicherung der Bedingungen sozialer Autonomie.

In einer Reihe der Tradition Sozialer Demokratie zuzurechnenden Theorieansätze hat bis vor kurzem die Vorstellung geherrscht, Soziale Demokratie sei als eine Form der Demokratisierung aller gesellschaftlichen Teilsysteme zu verstehen[48]. Als Kernbereich galt dabei traditionell das ökonomische Subsystem. Dabei stand durchaus die Vorstellung Pate, die ins Auge gefasste Form radikaler Demokratisierung ziele in letzter Instanz auf eine Einführung der durch Deliberation und Mehrheitsprinzip gekennzeichneten *politischen Entscheidungslogik* der Demokratie in allen funktionalen Subsystemen der Gesellschaft ab[49]. Diese Annahme erweist sich im Lichte reflektierter politischer Grundwerte der Theorie Sozialer Demokratie jedoch sowohl aus normativen wie aus funktionalen Gründen als unhaltbar.

[47] Vergl. Hennis 1975
[48] Vilmar 1973, Brandt 1986, 2001, Meyer 1980, Meyer u.a. 1986
[49] So etwa das in seiner Zeit einflussreiche Konzept der gesellschaftlichen Demokratisierung bei Fritz Vilmar 1973.

Modelle gesellschaftlicher Demokratisierung

Die in der jüngeren sozialwissenschaftlichen Diskussion entwickelten Beiträge zur Lösung des Demokratisierungsproblems, soweit sie sich aufgrund ihrer Prämissen dem Diskurs der Sozialen Demokratie zurechnen lassen, können in sechs Grundmodelle unterschieden werden, die sich in ihrem analytischen Ansatz und in ihren demokratiepolitischen Schlussfolgerungen deutlich unterscheiden, das Postulat der gesellschaftlichen Demokratisierung selbst jedoch als legitim begründen:

1. Das Modell der umfassenden *Voll-Demokratisierung* (F. Vilmar[50])
2. Das Modell der *Funktions-Demokratisierung* durch die Betroffenen-Kollektive (P. Hirst[51])
3. Das Modell der internen Teilsystem-Öffentlichkeiten (H. Willke[52])
4. Das Modell der republikanischen Sub-Politisierung (U.Beck[53]).
5. Das Modell der demokratischen *Außen-Intervention* (J. Habermas[54])
6. Das Modell der funktionsbezogenen Teil-Demokratisierung (R. Löwenthal[55])

Erstens: Das Modell der umfassenden Voll-Demokratisierung

Fritz Vilmars Modell einer „multifrontalen gesellschaftlichen Demokratisierung" beruhte auf der orthodox-sozialistischen Prämisse, dass zur Herstellung einer demokratischen Legitimation für die gesamtgesellschaftliche Verfassung die Einführung der demokratischen Legitimationslogik in allen gesellschaftlichen Teilsystemen unverzichtbar sei[56]. Dieser Annahme lagen zwei Erwägungen zugrunde. Die erste war normativer Art und besagte, dass es im Prinzip außer der partizipativen Demokratie keine andere legitimierbare Logik die Funktion gesellschaftlicher Teilbereiche geben könne. Die andere war funktionaler Natur und hatte die Vorstellung zum Inhalt, dass jedes Teilsystem seinen gesamtgesellschaftlichen Zwecken aus interessepolitischen Gründen am besten entsprechen könne, wenn in ihm die demokratische Entscheidungslogik dominiert. Beide Prämissen entsprangen der klassischen Grundannahme der sozialistischen Orthodoxie, wonach es in allen gesellschaftlichen Teilsystemen letztlich allein um die Frage gehe, welche Interessen sich durchsetzen können. Diese Grundannahme enthielt ihrerseits eine Identitätsthese, der zufolge für jedes gesellschaftliche Funktionssystem galt, dass die Interessen der in ihm abhängig Beschäftigten, also jeweils dem Direktionsrecht unterworfenen Personen, mit dem gesellschaftlichen Mehrheitsinteresse identisch seien. Folglich sei mit der flächendeckenden Demokratisierung aller gesellschaftlichen Teilsysteme im Sinne einer Suprematie partizipativ demokratischer Legitimationsverfahren gleichzeitig den funktionalen *und* den Legitimationszwecken der Gesellschaft am besten gedient. In diesem Sinne war auch das Kernstück dieser Demokratisierungsstrategie, die *Wirtschaftsdemokratie*, konzipiert.

[50] Vilmar 1973
[51] Hirst 1994
[52] Willke 1992
[53] Beck 1997, 2002
[54] Habermas 1981, 1992a
[55] Löwenthal 1974
[56] Vilmar 1973

Es ist kaum übertrieben, in diesem Verständnis des Konzepts gesellschaftlicher Demokratisierung die herrschende Vorstellung in Gewerkschaften und Sozialdemokratie in Deutschland und einer Reihe anderer Länder zu sehen, das bis in die neunzehnhundertachtziger Jahre hinein die programmatische Vorstellungswelt dominierte. Der theoretische Bezugsrahmen des Modells war eine modifizierte Version des marxistischen Interessenparadigmas, wonach es letztlich allein soziale und ökonomische Interessen und nicht Funktionslogiken sind, die Strukturen und Funktionen in allen gesellschaftlichen Teilbereichen bestimmen, so dass alle theoretischen und praktischen Probleme gesellschaftlicher Transformation nur als Machtfragen thematisiert werden können. Letztlich geht das Kernargument dieses Modells auf die Vorstellung zurück, dass es in allen gesellschaftlichen Teilbereichen „das Volk" ist, das durch die Interessen der Macht von der Teilhabe an den Entscheidungen ferngehalten wird, die zu übernehmen die Bedingung für die demokratische Erfüllung seiner gesamtgesellschaftlich legitimen Interessen ist.

Zweitens: Das Modell der Funktions- Demokratisierung durch die Betroffenen-Kollektive

Paul Hirst und andere haben für die Neufassung von Demokratie im Zeitalter der Globalisierung ein basis-demokratisch funktionalistisches Modell der Demokratisierung entwickelt[57]. Es enthält in seinen verschiedenen Varianten, in unterschiedlicher Radikalität und Ausprägung, eine Absage an die Verfassung der repräsentativen Demokratie und ihrer Institutionen. Stattdessen sollen Entscheidungsprobleme in den jeweiligen politischen Funktionsbereichen, etwa Umwelt, Handel, Menschenrechte, Information, Medien oder Bildung, in basis-demokratischer Weise, möglichst ohne die Vermittlung von repräsentativen Organen jeweils von den Kollektiven beraten und entschieden werden, die von den spezifischen Problemen am meisten betroffen sind und aus diesem Grund auch die größte Legitimation zur Entscheidungssouveränität geltend machen können. Auf diese Weise ergäbe sich eine ähnliche Arbeitsteilung bei der Ausübung demokratischer Souveränitätsrechte, wie sie *faktisch* in den Fraktionen innerhalb parlamentarischen Demokratien üblich ist, in denen stets nur wenige Abgeordnete die Entscheidungen für ein bestimmtes Problemfeld vorbereiten und letztlich auch treffen, während die übrigen Fraktionsmitglieder diese Entscheidungen vertrauensvoll und loyal mittragen, in dem Bewusstsein, dass sie selbst in anderen Problemzusammenhängen in ähnlicher Weise das Entscheidungsprimat innehaben. Da sich die am meisten Betroffenen in aller Regel auch am stärksten für die Teilhabe an den betreffenden Entscheidungsprozessen interessieren und engagieren, ergibt sich bei einem solchen Modell eine spontane demokratische Funktionsdifferenzierung.

Im Ergebnis wird, entsprechend den Annahmen dieses Modells, auf diese Weise gleichzeitig zweierlei erreicht: die Demokratisierung der gesellschaftlichen Teilbereiche und die Demokratisierung der makropolitischen Entscheidungen aus den gesellschaftlichen Funktionsbereichen heraus. Dieses Modell kann sich in einem beschränkten Maße auf die Praxis der funktionalen Regime in der Arena transnationaler Politik (WTO, Kyoto-Prozess etc.) stützen, weist aber offenkundig sowohl in der normativen wie in der empirischen Dimension beträchtliche Defizite auf. Es kann, *erstens*, normativ nicht gerechtfertigt werden, dass gesellschaftliche Teilgruppen, auch wenn sie die am meisten und direktesten betroffenen sein sollten, die alleinigen Entscheidungsbefugnisse über Sachverhalte innehaben, die

[57] Hirst 1994

unvermeidlich *auch* die ganze Gesellschaft betreffen. Es ist, *zweitens*, nicht ersichtlich, ob in einem solchen Modell gesichert werden könnte, dass alle anstehenden politischen Probleme tatsächlich entschieden werden und dass sich zwischen funktionalen Teillösungen ein halbwegs kohärenter Zusammenhang ergibt, der die Intentionen der Entscheidungen in dem einen Bereich nicht durch die unkoordinierten Entscheidungen in anderen Bereichen wieder zunichte macht. Darüber hinaus ist schwer vorstellbar, dass ohne einen vorab gesetzten gesamtgesellschaftlichen Organisations- und Legitimationsrahmen der funktionelle Markt der Interessen eines Zugriffs auf die Teilnahme an den einzelnen funktionsspezifischen Entscheidungskontexten sich spontan, ohne in diesem Rahmen kaum zu beherrschende Konflikte, regeln ließe.

Drittens: Das Modell der republikanischen Sub- Politisierung

Ulrich Beck hat im Rahmen seiner Konzeption der Sub-Politik den Vorschlag neuer Formen der Politisierung innerhalb der gesellschaftlichen Teilsysteme gemacht, die den verlorengegangenen demokratischen Legitimationsanspruch wieder herstellen sollen[58]. Nach Becks Diagnose entsteht ein in der modernen Risikogesellschaft prinzipielles und folgenreiches demokratisches Legitimationsdefizit dadurch, dass in wichtigen gesellschaftlichen Teilsystemen, wie Wissenschaft und Technologie, Wirtschaft und im Sozialsystem, Entscheidungen mit langen Vorlauffristen vorbereitet und dann auch praktisch umgesetzt werden, die im Kern politischer Natur sind, da sie sich für die ganze Gesellschaft als Zwangskonsum auswirken, dem sich durch individuelle Entscheidungen niemand mehr entziehen kann, über die aber nicht in einem politisch legitimen Verfahren entschieden wird. Das Paradebeispiel für einen solchen Zusammenhang ist die Kernenergie.

Die Komplexität der Entscheidungszusammenhänge in den gesellschaftlichen Teilbereichen und die langen Vorlaufzeiten für Forschung, Entwicklung und Umsetzung bringen es mit sich, dass immer mehr der für die Lebensbedingungen der ganzen Gesellschaft maßgebenden Entscheidungen, die im Kern politischer Natur sind, auf diese Weise privatisiert und damit auch dem demokratischen Legitimationsprozess entzogen werden. Dieser objektiven Subpolitisierung muss, dem Vorschlag Becks zufolge, eine subjektive Subpolitisierung entsprechen, ein bürgerschaftliches Engagement der in den Teilsystemen als Fachleute tätigen Bürger in Wahrnehmung ihrer gesamtgesellschaftlichen politischen Verantwortung. Indem sie als Fachpersonal in gesellschaftlichen Teilsystemen, wie denen der Technologieentwicklung und der Wirtschaft, zugleich eine Staatsbürgerrolle übernehmen und die möglichen politischen Folgen ihres Handelns in einem frühen Stadium der Entwicklung öffentlich machen, tragen sie in zweifacher Weise zur Rückgewinnung demokratischer Legitimität der Entscheidungen in ihrem jeweiligen gesellschaftlichen Funktionssystem bei. Sie wirken, *erstens*, innerhalb ihres Teilsystems selbst durch ihre Argumente und den Druck, der von ihnen ausgeht, auf die Entscheidungen ein und verändern sie im Sinne demokratischer Verantwortlichkeit. Und sie eröffnen, *zweitens*, mit den innerhalb der jeweiligen Teilsysteme öffentlichen Diskussionen über zu erwartende politische Folgen der großen gesellschaftlichen Öffentlichkeit und den Akteuren des politischen Systems wesentlich erweiterte Möglichkeiten, in einem Monitoring-Verfahren gegenüber den gesellschaftlichen Teilsystemen frühzeitig problematische Entwicklungstendenzen erkennen zu können. In-

[58] Beck 1997

folgedessen können diese wirkungsvolle Interventionen erwägen und vorbereiten, die eine demokratische Einwirkung auf die subpolitischen Entwicklungen in den Funktionssystemen wieder möglich macht.

Dieses Modell erscheint in legitimationstheoretischer Hinsicht kohärent, denn es ersetzt die Entscheidungskompetenzen der Gesamtgesellschaft nicht durch die der politischen Aktivisten in den Funktionsbereichen. Es überzeugt auch in seiner doppelten Zielsetzung der öffentlichen Selbstkorrektur der Entscheidungsprozesse in den Teilsystemen und der Öffnung der Vorgänge in ihnen für die gesamtgesellschaftliche Demokratie. Da es keine Institutionalisierungsvorschläge enthält, weist es gleichwohl auch drei empfindliche Schwachstellen auf: *Erstens* ist nicht gewährleistet, dass der teilsysteminterne Druck öffentlicher Meinungsbildung tatsächlich auch zu einer entsprechenden Veränderung der harten Entscheidungen in den jeweiligen Teilsystemen führt; *zweitens* ist das gesellschaftliche Demokratisierungspotenzial vollständig vom Aufkommen bürgerlichen Engagements in den jeweiligen Teilsystemen abhängig und *drittens* ist nicht ersichtlich, auf welche Weise die ausgeprägte Asymmetrie zwischen den ökonomisch-sozialen Abhängigkeitsverhältnissen der in den Teilsystemen Tätigen auf der einen Seite und ihrem politischen Verantwortungsinteresse als Bürger auf der anderen Seite überwunden werden kann.

Viertens: Das Modell der internen Teilsystem-Öffentlichkeiten

Helmut Willke hat auf der Basis der Luhmannschen Systemtheorie, die im Kern auf eine Entmächtigung des politischen Systems überhaupt gerichtet ist, einen Vorschlag zur Rückgewinnung des Politischen und der demokratischen Legitimation des gesellschaftlichen Gesamtsystems und seiner funktionalen Teilsysteme entwickelt[59]. Willke teilt mit Luhmann die Grundannahme, dass in den komplexen Gegenwartsgesellschaften von einer Hierarchie der gesellschaftlichen Funktionssysteme nicht mehr gesprochen werden kann und mithin die Vorstellung einer hierarchischen Steuerung der Teilsysteme vom politischen Teilsystem her obsolet geworden sei. Im Hinblick auf jedes der gesellschaftlichen Teilsysteme entsteht daher Willke zufolge das demokratische Legitimationsproblem, wie die Binnenwirkungen und die Außenwirkungen der einzelnen Teilsysteme, wie Wirtschaft oder Technik, auch ohne staatlich-politische Hierarchie mit den Interessen der Bürger in Einklang gebracht werden können. Da Willke insoweit nicht die autopoietische Steuerungseuphorie Luhmanns teilt, der zufolge sich die funktionalen Teilsysteme und das gesellschaftliche Gesamtsystem immer wieder auf dem Wege der Selbstkorrektur in Harmonie miteinander befinden, jedes Teilsysteme aber gegen alle übrigen Teilsysteme hermetisch abgeschlossen ist und sie alle daher untereinander kommunikationsunfähig sind, muss Willke mit der selbstgestellten Aufgabe gesellschaftlicher Demokratisierung in diesem Bezugsrahmen ein theoretisches Dilemma bewältigen.

Er schlägt zu diesem Zwecke vor, dass zwei Formen institutionalisierter Demokratisierungsforen im Bereich der Funktionssysteme eingerichtet und miteinander verknüpft werden:

Erstens: Innerhalb jedes Teilsystems ein Forum, das die internen Entwicklungen problematisiert, öffentlich zur Debatte stellt und auf diese Weise auf die Entscheidungen im Rahmen der vorausgesetzten Funktionslogik des jeweiligen Teilsystems auch einwirkt.

[59] Willke 1992

Zweitens: Überlappende Foren an den Scharnierstellen zwischen den Teilsystemen, auf denen die Wechselwirkungen zwischen ihnen unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten erörtert und auf dem Wege von Entscheidungsempfehlungen innerhalb der Teilsysteme implementiert werden können. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass in den Grenzen der jeweils internen Funktionslogik der Teilsysteme die in ihnen tätigen Akteure eine institutionell gestützte Form der politischen Öffentlichkeit herstellen, mit der sie in dem überhaupt möglichen Maße auf die Teilsystem-Entscheidungen einwirken können. Gleichzeitig können diese Foren eine Übersetzung der jeweiligen Teilsystem-Codes in die Sprache der benachbarten Teilsysteme ermöglichen und damit auch eine gewisse Koordinationsleistung zwischen ihnen erbringen.

Das Hauptproblem dieses Vorschlags besteht in dem beträchtlichen Spannungsverhältnis, das sich zwischen seinen systemtheoretischen Grundannahmen und der vorgeschlagenen Form politischer Mitentscheidungspraxis ergibt. Wenn nämlich die Funktionscodes innerhalb der gesellschaftlichen Teilsysteme als hochgradig geschlossene Wirkungsmechanismen konzipiert werden, wie es in der Luhmannschen Systemtheorie geschieht, dann ist schwer zu erkennen, in welcher Weise in dem jeweiligen Teilsystem-Code fremde politisch-moralische Erörterungen tatsächlich auf die relevanten Entscheidungen einwirken können. Zudem ist auf der Basis der eng gefassten theoretischen Annahme des Modells auch nicht ersichtlich, wie eine Koordinationsleistung zwischen den Teilsystemen zustande kommen kann, da ja jedes der Teilsysteme nur seinen eigenen Funktionscode lesen kann.

Die Annahmen diese Modells erscheinen unter der Bedingung als ein legitimierbarer und praktikabler Beitrag zur Frage der Demokratisierung gesellschaftlicher Teilsysteme, dass von den strengen theoretischen Systemprämissen, von denen es auf analytischer Ebene eigentlich ausgeht, weitgehend abgesehen wird und zusätzlich die Frage gestellt wird, auf welche Weise die gesamtgesellschaftliche demokratische Legitimation geschaffen werden soll.

Fünftens: Das Modell der demokratisierenden Außen-Intervention.

Das Modell von *Jürgen Habermas* schließt genau an diese kritischen Punkte an[60]. Es basiert auf anderen theoretischen Grundannahmen. Zum einen wird die Funktionslogik der gesellschaftlichen Teilsysteme nicht im Sinne eines hermetischen Codes, sondern als offenere Form der Logik der Verfolgung von Interessen interpretiert, auf die einzuwirken unter bestimmten Voraussetzungen eher möglich erscheint. Zum anderen ist für Habermas die Gesellschaft nicht ein System aus Systemen, sondern eine duale Struktur aus kommunikativ geprägter Lebenswelt und politisch beeinflussbaren Funktionssystemen. Da Habermas aber die Grundannahme teilt, dass innerhalb der funktionalen Teilsysteme interessegeleitete Logiken die Handlungen der Beteiligten koordinieren, kann er die Durchsetzung demokratischer Interessen nicht aus einer Ersetzung der Funktionslogiken der Teilsysteme durch die demokratische Beratungs- und Entscheidungslogik erwarten. Er traut ihr sogar weit weniger zu, als im Rahmen seiner theoretischen Grundannahme prinzipiell möglich erscheint.

Die Hauptlast der Demokratisierung der gesellschaftlichen Teilsysteme prägt in Habermas' Modell die demokratisch legitimierte und kommunikativ gedeckte politische Intervention in die Funktionslogik der Teilsysteme. Sie geschieht aber gerade nicht in der Wei-

[60] Habermas 1981, 1992a

se, dass nach politischem Ermessen in ungefilterter Form in diese Funktionslogiken eingegriffen wird. Es ist vielmehr das *Recht*, das es erlaubt, demokratische Entscheidungen in die Sprache der jeweiligen Teilsysteme so zu übersetzen, dass am Ende der demokratische Einfluss auf die Ergebnisse der Teilsysteme wirksam werden kann, ohne deren Logik zu ignorieren. In dem nämlich etwa für Umweltverschmutzung Geldstrafen verhängt werden, kann das moralisch-politisch definierte Ziel der Umweltsicherung in die Logik der gewinnorientierten Entscheidungen des ökonomischen Systems umgesetzt werden. Das Recht erlaubt für jedes gesellschaftliche Teilsystem eine Veränderung der Funktionsparameter der Teillogiken nach Maßgabe politisch-moralischer Entscheidungen, über die demokratisch entschieden worden ist und die mit den Machtmitteln des politischen Systems in harte interne Steuerungsfaktoren für die gesellschaftlichen Teilsysteme umgewandelt werden.

Sechstens: Das Modell der funktionsbezogenen Teil-Demokratisierung

Der Politikwissenschaftler *Richard Löwenthal* hat in der Hochphase der Debatten über die umfassende Demokratisierung der Gesellschaft der Bundesrepublik in den sechziger Jahren ein wichtiges Kriterium für die Möglichkeiten und Grenzen der Demokratisierung gesellschaftlicher Bereiche vorgeschlagen[61]. Im Maße wie Fachwissen allein für die Lösung einer gesellschaftlichen Funktionsaufgabe maßgeblich ist, empfiehlt es sich aus demokratiepolitischen und funktionalen Gründen, die relevanten Entscheidungen nach dem *Prinzip der fachlichen Einzelverantwortung* an die jeweiligen Fachleute zu delegieren. Im Maße aber, wie die Entscheidungsbetroffenen eine gleiche Kompetenz der Mitentscheidung in Anspruch nehmen können, weil es letztlich um *Interessen- und Wertfragen* geht, die alle gleichermaßen betreffen und für die es gerechtfertigte Alternativen gibt, müssen die Präferenzen der von den Entscheidungen Betroffenen den Ausschlag geben. In diesen Fällen erweisen sich demokratische Entscheidungsverfahren als sinnvoll und notwendig.

Bei der inneren Demokratisierung gesellschaftlicher Einheiten und Funktionsbereiche ist darüber hinaus von Bedeutung, dass demokratische Entscheidungsbeteiligung so organisiert wird, dass der Zeit- und Organisationsaufwand, der für sie erforderlich ist, nicht den gesamtgesellschaftlichen Funktionszweck der jeweiligen Einheit selbst in Frage stellt. Die Vorstellung, die gesellschaftlichen Demokratisierungskonzepten der sozialen Demokratie in den sechziger und frühen siebziger Jahren zugrunde lag, gerät in einen unauflösbaren Widerspruch zu den normativen Forderungen von Demokratie selbst. Es lässt sich nämlich nicht rechtfertigen, dass für die ganze Gesellschaft bestandsnotwendige und grundrechtswirksame Leistungen der gesellschaftlichen Teilsysteme, etwa der Wirtschaft, des Bildungssystems oder der Medien, ausschließlich von dem Teil der Gesellschaft entschieden wird, der im jeweiligen Teilsystem tätig ist. Was auch immer die tatsächlichen Folgen einer solchen missverstandenen Art gesellschaftlicher Demokratisierung im konkreten Falle sein mögen, von unterschiedlichen Formen der Dysfunktionalität und Leistungsminderung bis hin zu den naheliegenden Risiken der Selbstprivilegierung geschlossener Gruppen, sie ist demokratiepolitisch nicht legitimierbar.

[61] Löwenthal 1974

Akteurstheoretische Bedingungen

Die teils konkurrierenden, teils einander überlappenden Modelle gesellschaftlicher Demokratisierung bedürfen einer vergleichenden Analyse im Lichte der im vorliegenden Theoriekonzept eingenommenen akteurstheoretischen Perspektive. Sie bedingt, dass für alle Handlungskontexte, die thematisiert werden, die Bedingungen der Funktionslogik der jeweiligen gesellschaftlichen Teilsysteme und die in ihnen wirksamen Akteurskonstellationen, so wie sie gegenwärtig erkennbar sind, als Ausgangsbedingungen zugrundegelegt werden. Soweit Handlungsstrategien erörtert oder vorgeschlagen werden, stehen sie in akteurstheoretischer Sicht unter der Legitimationspflicht, ihre Anschließbarkeit an die gegebenen realen und institutionellen Bedingungen begründen zu müssen, wie weit auch immer sie in ihren längerfristigen Handlungsperspektiven darüber hinaus zielen mögen. Sie stehen darüber hinaus auch unter dem Vorbehalt ihrer Vereinbarkeit mit den Funktionsbedingungen in allen anderen gesellschaftlichen Teilsystemen, mit denen sie interagieren, sowie dem gesellschaftlichen Gesamtsystem und seinen funktionalen und normativen Zielsetzungen.

Grundlegend für die vergleichende Analyse ist die legitimationstheoretische Annahme, dass über die Verfassung der gesellschaftlichen Teilsysteme, die Rolle ihrer jeweiligen maßgeblichen Funktionslogik und die Organisation von Verantwortungs- und Beteiligungsverhältnissen in ihnen, *soweit sie gesamtgesellschaftliche Auswirkungen haben*, Letztentscheidungen allein auf der Ebene der gesamtgesellschaftlich verfassten Demokratie getroffen werden können. Auf dieser Ebene freilich muss die entsprechende Entscheidung als eine *politische* öffentlich erörtert und legitimiert werden, da keines der gesellschaftlichen Teilsysteme den Anspruch erheben kann, in seinen Strukturen, Wirkungsweisen und gesamtgesellschaftlichen Folgen der politischen Legitimation entzogen zu sein, so lange die Wirkung seiner Folgen über den Kreis derer hinausreicht, die die Entscheidungen treffen. Gleichwohl ist jede Entscheidung über die Verfassung gesellschaftlicher Teilsysteme, die auf der Ebene gesamtgesellschaftlicher Demokratie getroffen wird, einschränkend an die Respektierung der *Grundrechte* der in diesen Teilsystemen tätigen Personen zwingend gebunden.

Es sind folglich drei Faktoren, die bei der politischen Entscheidung über die politische Verfassung gesellschaftlicher Teilsysteme ins Spiel kommen[62]:

Erstens: das letzte Entscheidungsrecht der gesamtgesellschaftlichen Demokratie.

Zweitens: die Funktionsleistung des jeweiligen Teilsystems für die Gesellschaft und

drittens: die Grundrechte der in den Funktionssystemen tätigen Personen.

Für das, was in dieser Hinsicht im Rahmen einer modernen Theorie der Sozialen Demokratie normativ begründet und empirisch gerechtfertigt werden kann, ist der Begriff der *gesellschaftlichen Demokratisierung* zwar in einer *relativierten* Lesart weiterhin brauchbar. Er erweist sich aber als irreführend, wenn mit ihm die Vorstellung verbunden wird, in den gesellschaftlichen Teilsystemen solle oder könne das demokratische Mehrheitsprinzip der dort tätigen Personen als die maßgebliche Handlungslogik institutionalisiert werden.

[62] Daraus ergäbe sich eine alternative Deutung des Begriffs *stakeholder society,* vergl. Ackerman/ Alstott 1999

Funktionsgerechte Partizipation

Das *Habermas*sche Modell der demokratisierenden Außen-Intervention begründet eine Minimalbedingung für die demokratische Einflussnahme auf die Funktionsweise und die Außenwirkungen gesellschaftlicher Funktionssysteme. Es bietet im Unterschied zu den *Luhmann*schen *Voraussetzungen* im Konzept von *Willke* auch eine theoretische Erklärung dafür, dass eine solche Intervention überhaupt mit Aussicht auf Erfolg unternommen werden kann, weil es die systeminternen Funktionsregeln nicht als hermetischen Code, sondern als beeinflussbare Logik beschreibt. Habermas' Konzept versäumt jedoch die analytische Klärung der Entscheidungsverhältnisse der innerhalb der Teilsysteme handelnden Akteursgruppen. *Willkes* Modell der systeminternen Öffentlichkeiten bringt ebenso wie *Becks* Konzept der gesellschaftlichen Sub-Politisierung auf konstruktive Weise die Dimension eines zivilgesellschaftlichen Republikanismus der Selbststeuerung durch Tugend und Konsens ins Spiel, leidet aber am Mangel einer Mindestform institutionalisierter Partizipation, die auch im wahrscheinlichen Konfliktfall wirksam bleibt.

Im Rahmen Sozialer Demokratie erweist sich eine gleichzeitig anhand universalistischer Kriterien und jeweils spezifischer Funktionslogiken zu bestimmende Form der Entscheidungsteilhabe in den gesellschaftlichen Funktionssystemen aus drei Gründen als zwingend:

Erstens: sie sichert die Geltung und die Realwirkung der Grundrechte im Sinne sozialer Autonomie in allen öffentlichen und halböffentlichen Handlungszusammenhängen gesellschaftlicher Kooperation;

Zweitens: sie erhöht bei angemessener Institutionalisierung in aller Regel die für die jeweiligen Teilsysteme spezifischen Leistungen für die Gesamtgesellschaft und die anderen Teilsysteme; und

Drittens: sie verbessert durch die Öffentlichkeit der Teilsysteme, die durch Demokratisierung hergesellt wird, die demokratischen Regulationsmöglichkeiten der Gesamtgesellschaft.

Gleichzeitig würde jedoch, im Hinblick auf dieselben Kriterien, die Voll-Demokratisierung gesellschaftlicher Funktionsbereiche den Grundsätzen und Funktionsbedingungen Sozialer Demokratie widersprechen. Die Institutionalisierung des Konsens- oder Mehrheitsprinzips in den Funktionsbereichen würde, *erstens,* die Wirksamkeit der Funktionslogik des jeweiligen Teilsystems in Frage stellen, von der es aber abhängt, ob das jeweilige Funktionssystem das Optimum seiner von der ganzen Gesellschaft erwarteten Leistung erbringen kann oder nicht. Sie würde, *zweitens*, die Steuerungskompetenz des Staates gegenüber den jeweiligen Teilsystemen in Frage stellen und *drittens* für grundlegende gesellschaftliche Funktionserfordernisse ohne zustimmungsfähige Legitimation Gruppensouveränität an die Stelle der demokratischen Volkssouveränität setzen.

Infolge dessen lässt sich „Demokratisierung" im Konzept der Sozialen Demokratie nicht als eine Form der Voll-Demokratisierung, nämlich der Ersetzung der systemspezifischen Funktionslogiken durch die politische Entscheidungslogik, legitimieren. Normativ und funktional begründet ist hingegen eine von Fall zu Fall zu konkretisierende Form der funktionsgerechten Mitentscheidung aller in den jeweiligen Funktionssystemen Tätigen nach grundrechtlich und demokratiepolitisch zu legitimierenden Kriterien. Zu ihnen gehören mindestens die folgenden:

Erstens: Die Gewährleistung desjenigen Maßes an Mitbestimmungsrechten über die durch Direktionsrecht entschiedenen Handlungsanforderungen der betreffenden Personen, das zur Sicherung ihrer sozialen Autonomie unabdingbar ist.

Zweitens: Dasjenige Maß und diejenige Form von Mitbestimmungsrechten, die das Einbringen der spezifisch funktionsbezogenen Kompetenz und Erfahrungen der einzelnen Personen garantieren.

Drittens: Ein ausreichender Spielraum für das Wirksamwerden der spezifischen Funktionslogik der einzelnen gesellschaftlichen Teilbereiche nach dem Prinzip der Einzelverantwortung der dafür kompetenten, einsetzbaren und abrufbaren Experten.

Viertens: Institutionalisierungsformen für die Mitbestimmung, die die Entscheidungsökonomie in ein pragmatisch vertretbares Verhältnis zu den Bedingungen für die Erfüllung der Funktionszwecke des jeweiligen Teilsystems bringt.

Nach diesen Kriterien sind Formen entscheidungswirksamer Mitbestimmung in allen gesellschaftlichen Teilbereichen sowohl erforderlich wie auch funktionsdienlich, sofern sie einen bestimmten Schwellewert der Balance zwischen Funktionslogik und Mehrheitslogik nicht überschreiten und in der Zeitökonomie des Entscheidungsverfahrens die funktional vertretbaren Dimensionen respektieren. Anhand dieser Kriterien entscheidet es sich auch, im Hinblick auf welche der unterschiedlichen Dimensionen von Direktionsbefugnissen jeweils welches Maß und welche Form der Mitentscheidung der Entscheidungsbetroffenen gerechtfertigt werden kann[63]. Während beispielsweise in einem Wirtschaftsunternehmen die Investitionsentscheidungen selbst zum Kernbereich der Funktionslogik zählen, sind Fragen der Einrichtung des Arbeitsplatzes, der Gleichbehandlung der Beschäftigten im Hinblick auf Entlohnung, Qualifizierung, Beförderung oder Entlassung Fragen, die in erster Linie die Menschenwürde betreffen und darum einer weitergehenden Form ihrer Mitbestimmung unterliegen müssen. Während in einem Krankenhaus die Strategien der medizinischen Behandlung und Versorgung von Patienten im Kernbereich die Funktionslogik des Gesundheitssystems betreffen, sind Fragen der Personalpolitik, der Arbeitszeitorganisation oder der Dienstpläne wiederum Fragen, die in erster Linie Menschenwürde und Grundrechte betreffen. Ebenso sind im Bildungssystem, auch in den Schulen, wissenschaftlich-pädagogische Funktionsentscheidungen Expertenverantwortung und Fragen der sozialen Beziehungen in der Behandlung der Lernenden sowie der Ressourcen-Verwendung in beträchtlichem Maße auf die gleichberechtigten Interessen der Beteiligten bezogen.

Für die verlangten Strategien gesellschaftlicher Demokratisierung zieht die Theorie Sozialer Demokratie mithin eine *Ober- und eine Untergrenze* der Institutionalisierung. Für den zwischen ihnen liegenden Bereich formuliert sie eine Reihe wohlbegründeter Entscheidungskriterien. Zwingend auszuschließen ist das Fehlen von Mitbestimmung unter Berufung auf den Vorrang der Funktionslogik eines Teilsystems. Ausgeschlossen werden muss für den Regelfall gleichermaßen die Volldemokratisierung eines Funktionsbereiches, soweit sie die gesamtgesellschaftlich legitimierten Grundfunktionen in Frage stellt. Es sind aber auch Fälle denkbar, in denen die betroffenen Akteursgruppen unter konkreten Umständen volldemokratische Entscheidungsverfahren vereinbaren, weil sie überzeugt sind, auf eine gemeinsam geteilte Kultur und auf einen Konsens zurückgreifen zu können, der erwarten lässt, dass sie gemeinsam die Durchsetzung der funktionslogischen Erfordernisse zuverlässig gewährleisten können.

[63] Adler-Karlsson 1973

„Demokratisierung“ gesellschaftlicher Teilbereiche, insbesondere auch der Terminus „Wirtschaftsdemokratie“ erscheinen mithin im Lichte der Theorie der Sozialen Demokratie als traditionsreiche Metaphern, die in operativer Hinsicht irreführend sind. Worum es geht ist die Institutionalisierung einer *funktionsgerechten Partizipation*.

16. Öffentlichkeit und politischer Prozess

Demokratische Basisfunktionen

Diejenigen Normen sozialer Gerechtigkeit, die als die wesentliche Bedingung für den politischen Integrationsprozess der Sozialen Demokratie fungieren, lassen sich immer erst in praktischen Anwendungsdiskursen konkretisieren und politisch einlösen. Daher ist eine Verfassung der politischen Öffentlichkeit, die sie ermöglicht, in zweifacher Hinsicht eine der grundlegenden Strukturen Sozialer Demokratie: erstens als demokratische Beteiligungsform und zweitens als Bedingung diskursiv gesteuerter Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse. Dass überhaupt keine Form von Demokratie ohne eine funktionierende politische Öffentlichkeit denkbar ist, die den Einzelnen in die Lage versetzt, autonom zu entscheiden und zu handeln, lässt sich nicht sinnvoll bestreiten[64]. Nach der Überzeugung der klassischen liberalen Theorie ist Demokratie gleichermaßen ein Institutionensystem, ein Erörterungs- und Entscheidungsverfahren sowie ein legitimierendes Leistungsversprechen[65]. Soziale Demokratie verlangt über den öffentlichen Informationsmarkt hinaus eine in ausreichendem Maße *deliberative und inklusive Öffentlichkeit* als Gelegenheitsstruktur für die argumentative und gleichberechtigte Erörterung gesellschaftlich anerkennungsfähiger Gerechtigkeitsvorstellungen.

Demokratiemodelle und Öffentlichkeitsbedingungen

Zwischen den unterschiedlichen Varianten von Demokratie und politischer Öffentlichkeit besteht ein normativer und struktureller Bedingungszusammenhang. Soziale Demokratie verlangt in dieser Hinsicht weitgehende *Zugangs-, Diskursivitäts-und Reziprozitätsqualitäten* und unterscheidet sich daher auch in dieser Hinsicht von den wichtigsten konkurrierenden Demokratiemodellen. Das libertäre *Marktmodell* der Demokratie ist von seinen Befürwortern mit dem Prädikat „realistische Demokratietheorie“ ausgezeichnet worden. In seiner auf *Josef Schumpeter* und *Anthony Downs* zurückgehenden Kernform ermäßigt es die klassischen Legitimationsbedingungen der Demokratie auf die individuelle Chance, zwischen mindestens zwei konkurrierenden politischen Eliten auswählen zu können, ganz gleich was deren eigentliche Interessen, Motive und Absichten sein mögen und ganz gleich in welchem Umfang die Wählerschaft auf deren Entscheidungen, wenn sie erst einmal im Amt sind, überhaupt noch Einfluss nehmen kann[66]. Wie bei der klassischen Vorstellung vom Markt der Güter und Dienstleistungen als eine Art Harmonieautomat, der dafür sorgt, dass am Ende alle auf ihre Kosten kommen, obgleich ein jeder bloß seine eigenen Interessen verfolgt, sieht

[64] Habermas 1990a, Jarren/ Donges 2002
[65] Schmidt 2000, Sartori 1997
[66] Downs 1968, Schumpeter 1950

dieses Modell in der bloßen Auswahlchance allein die demokratische Bedingung der Übereinstimmung von gesellschaftlichen Interessen und politischen Handlungen erfüllt.

Die um die Wählergunst konkurrierenden politischen Eliten mögen nach dieser Vorstellung allein ihrem privaten Interesse an Macht, Prestige und Einkommen folgen, die Konkurrenz um Wählerstimmen nötigt sie zur öffentlichen Präsentation und nachfolgenden Erfüllung von Handlungsprogrammen, die jeweils von der Mehrheit der Wähler als ihr eigenes politisches Interesse erkannt und darum unterstützt werden. Die zentrale Bedingung für diese Konvergenz widerstreitender Interessen durch die unsichtbare Hand des Eliten- und Wählermarktes ist *Information*. Zwar hängt das Ausmaß, in dem sich die potenziellen Wähler tatsächlich über die wählbaren Alternativen sowie die bisherige Handlungsbilanz der kandidierenden Eliten informieren, davon ab, wie groß der Vorteil ist, den sie sich vom Sieg der einen Partei über die andere für sich erwarten. Gerade darum müssen die überhaupt verfügbaren Informationen über alternative Handlungsprogramme, Handlungserfolge und Leistungsbilanzen der konkurrierenden Akteure umfassend, verlässlich, leicht zugänglich und vollständig sein, da sonst der Preis für die Bildung eines hinlänglich informierten Urteils für den Einzelnen unerschwinglich würde. Andernfalls könnte selbst dieses minimale Demokratiemodell seinen eigenen Legitimationsanforderungen nicht mehr genügen. Obgleich es also die *Partizipationsansprüche* auf das geringst mögliche Maß absenkt und die Prozeduren der öffentlichen Deliberation und Verständigung in ihm keine konstitutive Rolle spielen, müssen seine *Informationsanforderungen* gerade darum besonders weitreichend sein. Das begründet das Modell *liberaler Öffentlichkeit*[67].

Das Modell der *partizipativen Demokratie* bezieht sich auf dauerhafte und folgenreiche Entscheidungsbeteiligung einer großen Zahl von Aktivbürgern in den politisch fungierenden Organisationen des politischen Systems auf allen Ebenen, besonders jedoch im intermediären politischen System der Vereine, Parteien und zivilgesellschaftlichen Initiativen [68]. Ihm zufolge wird der demokratische Legitimationsanspruch erst dadurch verwirklicht, dass sich die Bürgerinnen und Bürger selbst um die Formulierung und Durchsetzung ihrer Interessen in den Organisationen und Gremien kümmern, die sie dafür als geeignet und erfolgversprechend ansehen. Im Bezug auf die politischen Entscheidungen, die die Gesellschaft im Ganzen betreffen, sind es vor allem die politischen Parteien und die Vereinigungen im Intermediärbereich zwischen politischem und gesellschaftlichem System, also die Verbände und Vereine, Bürgerinitiativen, Kirchen und Parteien, in denen sich die dauerhafte und für die politischen Letztentscheidungen wesentliche Beteiligung des größeren Teils der Bürger vollzieht. Im Bezug auf Arbeits- und Lebenswelt geht es um aktive Entscheidungsteilhabe in zivilgesellschaftlichen Foren und Initiativen, Mitbestimmungsgremien der Arbeitswelt sowie sozialen und politischen Selbsthilfeprojekten im gesellschaftlichen Nahbereich.

Damit demokratische Partizipation wirksam werden kann, bedarf es entgegenkommender Beteiligungschancen in den betreffenden Organisationen, aber ebenso der Beteiligungsbereitschaft vieler Bürgerinnen und Bürger. Dieses Demokratiemodell ist infolgedessen vom Marktmodell auch dadurch unterschieden, dass es in den partizipativen Beteiligungsorganisationen und um sie herum *Foren direkter Kommunikation unter Anwesenden,* also der *demokratischen Deliberation* hervorbringt, in denen neben der Gewinnung und Verarbeitung

[67] Habermas 1992: 399 ff
[68] Die Modelle und Theorien in: Schmidt 2000

von Informationen in erster Linie *Verständigung* über die Ziele und Wege gemeinsamen Handelns möglich ist [69]. Das verlangt ein Modell *deliberativer Öffentlichkeit*[70].

Das weitergehende Modell der *zivilgesellschaftlichen Basisdemokratie* unterscheidet sich von der partizipativen Demokratie vor allem darin, dass es der Responsivität der repräsentativen Institutionen des politischen Systems prinzipiell misstraut[71]. Stattdessen soll demokratische Partizipation und Entscheidung sich letztlich auf den überschaubaren Bereich der Zivilgesellschaft und der Lebenswelt beschränken, weil nur hier ungeschmälerte Teilhabe und ungeteilte Kontrolle über die Entscheidungen möglich ist. Nur durch die horizontale Vernetzung zivilgesellschaftlicher Initiativen kann sich auch für die Gesellschaft als ganze und sogar für die Weltgesellschaft ein demokratisches Gemeinwesen herausbilden. Auch wenn den Verfechtern dieses Modells die Vorstellung einer weltweiten Verflechtung der zivilgesellschaftlichen Initiativen nicht fremd ist, sehen sie doch die eigentliche Arena demokratischer Beratung und Entscheidung auf die ortsgebundene Zivilgesellschaft begrenzt. Unter Anwesenden kann im Dialog über Ziele und Wege der Entscheidung beraten, deren Umsetzung beschlossen und kontrolliert werden. Noch mehr als im Modell der partizipativen Demokratie verlagert sich die Praxis der *Informationsverarbeitung*, *Urteilsbildung* und *Verständigung* in die kleinen Kommunikationskreise anwesender Bürgerinnen und Bürger. Diese sind dabei freilich auf verlässliche Informationen über Politik und Gesellschaft im Ganzen ebenso angewiesen, wie diejenigen Bürger, die ihr Handeln auf die politischen Institutionen richten.

All diese Modelle sind mit dem normativen Anspruch der pluralistischen und rechtsstaatlichen Demokratie verträglich, auch wenn die Grenzen ihrer Praktikabilität und ihre demokratische Qualität fragwürdig sind. Im Hinblick auf Qualität und Struktur der politischen Öffentlichkeit besteht der entscheidende Unterschied zwischen ihnen nicht in ihrem Anspruch auf *umfassende und verlässliche Informationen* aus den großen Systemen von Politik und Gesellschaft, den sie alle teilen, sondern im Ausmaß, in dem sie zusätzlichen Spielraum für Foren der *dialogischen Beratung und Verständigung* in Anspruch nehmen. Alle setzen die vollständige und authentische Information aller Bürger über alle wichtigen politischen Sachverhalte und die Handlungsabsichten der repräsentativen politischen Akteure voraus, das partizipative und das zivilgesellschaftliche Modell darüber hinaus ein flächendeckendes Netz von Chancen für verständigungsorientierte Kommunikation unter Anwesenden und für deren Mitentscheidung über die sie betreffenden politischen Angelegenheiten. Die neue Entwicklung der politischen Kommunikationsbedingungen in den modernen Mediendemokratien wirft die Frage auf, ob sich die damit gestellten Bedingungen in der massenmedial strukturierten Öffentlichkeit noch in ausreichendem Maße erfüllen lassen[72].

Die öffentliche Kommunikation der Medien über Politik in der Demokratie muss trotz der für sie konstitutiven Methoden der Aufmerksamkeitserzeugung durch Auswahl, Verkürzung und Darstellung der *Eigenlogik der politischen Prozesse* in der Gesellschaft im Großen und Ganzen *angemessen* sein[73]. Sollte durch die Funktionslogik moderner Massenmedien diese Voraussetzung prinzipiell unerfüllbar werden, so ließe sich der normative

[69] Fishkin 1991
[70] Habermas 1992: 399 ff
[71] Barber 1994
[72] Meyer 2001a
[73] Meyer/ Ontrup/ Schicha 2000

Anspruch der Demokratie nicht mehr aufrechterhalten. Die Garantie freier Wahlen allein und eine durch sie bedingte Elitenkonkurrenz reicht für die Einlösung des demokratischen Anspruchs jedenfalls nicht aus. Für das politische System der Sozialen Demokratie gelten im Hinblick auf die Qualität der politischen Öffentlichkeit die Maßstäbe der *partizipativen Demokratie*[74]. Sie bedarf der notwendigen strukturellen und prozessualen Bedingungen für eine *deliberative* und *inklusive* Öffentlichkeit, die über die elitedemokratische Elementarfunktion bloßer *top down* Informationen hinaus argumentative Verständigung über Gerechtigkeitsstandards möglich macht und die Einbeziehung aller repräsentativen gesellschaftlichen Akteure sichert. Sie bedarf einer ihr angemessenen *Kommunikationsweise*, die durch die gegebenen institutionellen *Kommunikationsverhältnisse* und die praktizierte *Kommunikationskultur* ermöglicht werden muss.

Eine Struktur der öffentlichen politischen Kommunikation, die diese Basisfunktionen nicht in angemessener Annäherung erfüllen kann, mag immer noch zur gesellschaftlichen *Systemintegration* beitragen, indem alle gesellschaftlichen Akteure an dieselben Themen angeschlossen und auf diesem Wege miteinander verbunden bleiben[75]. Sie mag sogar zum Bestand einer Gesellschaft beitragen, die über demokratische Institutionen verfügt und insofern der demokratischen Stabilität dienen. Sie beraubt diese Institutionen jedoch genau derjenigen politischen *Kommunikationskultur*, die ihren demokratischen Anspruch in der Praxis einlösen kann.

Die Kolonisierung der Politik durch die Medien

Aus kommunikations-soziologischer Perspektive lassen sich die tatsächlich stattfindenden öffentlichen Diskurse in der modernen Mediendemokratie als eine schwer zu durchdringende Verbindung von rhetorischen, ideologischen, ästhetischen, werbekommunikativen und argumentativen Elementen darstellen[76]. Unter den Bedingungen der *kommerziell* beeinflussten und *massenmedial konstituierten* Verfassung der modernen Öffentlichkeit ist daher aus akteurstheoretischer Sicht jeder Versuch empirisch aussichtslos, die Handlungsbedingungen einer idealisierten bürgerlichen Öffentlichkeit wiederherzustellen, in der allein die Gesetze eines sich durch den Austausch von Argumenten wechselseitig aufklärenden Publikums gelten[77]. Solange allerdings Öffentlichkeit überhaupt einen demokratiepolitischen Anspruch erheben will, muss sie wenigstens in angemessener Weise die Erfordernisse einer öffentlichen Erwägungskultur erfüllen, in der Informativität und Argumentativität eine *Chance* der Durchsetzung haben[78].

In den Ländern Europas unterliegen die Parteiendemokratien klassischen Zuschnitts einem folgenreichen Wandel zur Mediendemokratie[79]. Die Regeln der medialen Politikdarstellung, unterhaltsam, dramatisierend, personalisiert und mit Drang zum Bild, allesamt der Darstellungskunst des Theaters entlehnt, greifen auf das politische Geschehen über[80]. Die

[74] v.Alemann 2000
[75] Luhmann 1990
[76] Münch 1991
[77] Habermas 1990a
[78] Meyer/ Ontrup/ Schicha 2000
[79] Dieser Wandel hat sich in den USA schon vollzogen. Er lässt sich zunehmend auch in den Entwicklungsländern beobachten, in denen Medienfreiheit herrscht. Castells 2001
[80] Meyer 1998

Selektion spektakulärer Ereignisse, die effektsichere Inszenierung der Profis, die weite Teile des Mediensystems bestimmen, regieren zunehmend nicht nur die politische Öffentlichkeit, sondern auch die Politik. Während in der Parteiendemokratie die Medien die Politik beobachten, damit sich die Staatsbürger eine unabhängige Meinung von ihr bilden können, beobachten in der Mediendemokratie die politischen Akteure das Mediensystem, um zu lernen, was sie und wie sie sich selbst präsentieren müssen, um ihren Zugang zur Medienbühne unter Kontrolle bringen und dadurch strategischen Einfluss auf das große Publikum gewinnen können.

Die Ökonomie der modernen Massenmedien

Ökonomie und Logik der Massenmedien sind eng miteinander verwoben. Im Falle der privaten Medien liegt auf der Hand, dass ihre Produkte in erster Linie *Waren* sind, da allein die Absatzmengen rechtfertigender Grund für all ihre Aktivitäten sind, nämlich Investition, Umsatz und Gewinn[81]. Die Maximierung der Aufmerksamkeit, in der ja bereits der gesellschaftliche Funktionszweck des Mediensystems überhaupt besteht, erfährt durch den Betrieb privater Massenmedien zunächst eine kommerzielle Aufwertung und unter den Bedingungen von Medienkonzentration und -konkurrenz in der Gegenwart ihre charakteristische Zuspitzung. Dabei führt die verschärfte Konkurrenz der Privaten, zumal im unbegrenzten Massenmarkt des Fernsehens und in dessen Schlepptau dann auch im übrigen Medien-System, nicht zur Implantation fremdartiger Regeln in die mediale Kommunikationsweise, sondern zur tendenziellen *Hypertrophy* des ihm ohnedies eigenen Regelsystems.

Die Märkte der Massemedien sind seit den letzten beiden Dekaden des zwanzigsten Jahrhunderts über all auf der Welt, wo dies politisch und rechtlich zugelassen ist, von einer *merger mania* befallen, die zu einer wirkungsvollen Form der kommunikativen Globalisierung geführt hat[82]. Es geht nicht allein darum, durch Übernahme gegenwärtige und mögliche künftige Konkurrenten auszuschalten, sondern auch ganze Verwertungsketten der unterschiedlichen Mediengattungen unter derselben Eigentümerkontrolle zu vereinen, um durch extensives *cross promotion* mediale Produkte in der ganzen Bandbreite ihrer Verwertungsmöglichkeiten zu nutzen und jedes einzelne Medium für die Promotion der Produkte in allen anderen Medien einspannen zu können. Infolgedessen sind die Märkte der Massenmedien, insbesondere der Fernsehmarkt, hochgradig transnationalisiert und *oligopolisiert*, fast überall auf der Welt von einer sehr kleinen Gruppe medialer Großkonzerne beherrscht. Auch in den Ländern mit großen und einflussreichen öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten dominieren private Konzerne den Markt.

Die großen Medienkonzerne im Milliarden-Umsatzbereich operieren länder- und kulturgrenzenübergreifend. Sie lichten allmählich die letzten Anker regionaler, kultureller, ideologischer und politischer Loyalität und lösen das Geschäft mit publizistischen Produkten von allem ab, was Umsatz und Gewinn beeinträchtigen könnte. Rentabilität an sich, befreit von hemmenden sozialen und kulturellen Kontexten, der *shareholder value*, wird damit auch in der Kommunikationsbranche zur allein bestimmenden Regel, für deren Einhaltung ein *technokratisch professionelles Management* zu sorgen hat, für das publizistische Produkte nichts anderes sind als Waren, für deren größtmögliche Profitabilität sie

[81] Schenk 1989
[82] Hachmeister/ Rager 1997, Castells 2001

gegenüber ihren Anteilseignern die Verantwortung tragen. Die transnationalen Kommunikationsunternehmen sind in die politischen Diskurse und ortsbezogenen Problemlagen der einzelnen Länder, in denen sie operieren, häufig kaum noch integriert.

Konzentration und Kommerzialisierung auf dem jederzeit heiß umkämpften Medienmarkt machen *alle* publizistischen Produkte immer ausschließlicher zu Waren, die in ausschlaggebender Weise nach den Kriterien der Gewinnmaximierung hergestellt und verbreitet werden. Der *content* wird zum beliebigen und jederzeit austauschbaren Vehikel für die Gewinnsicherung. Die Medienregeln für die Maximierung von Aufmerksamkeit und damit Absatz dominieren nahezu ausschließlich das Geschäft und werden ohne Rückbindung an demokratische oder kulturelle Standards der Kommunikation vollzogen, soweit nicht Einflüsse von außen die Beachtung angemessener Grenzen ökonomisch ratsam erscheinen lassen oder erzwingen.

In den privaten Sendeanstalten und Boulevard-Printmedien drängt infolge dieser *kommerziellen Verwertungskultur* ein Journalistentyp nach vorn, dessen Schlüsselqualifikation in der Fähigkeit besteht, attraktive Medienprodukte zu inszenieren, ohne Rücksicht auf die Sache selbst und ihre inhaltlichen Ansprüche. Der Geschäftserfolg bemisst sich schließlich allein an der Quote und nicht an der sachlichen Angemessenheit des Produkts. Im Falle der erwarteten Konvergenz des unternehmerischen Gewinninteresses mit publizistisch-politischen Zielen oder mit der Aussicht auf Beeinflussung der politischen Rahmenbedingungen für die Wirtschaftstätigkeit des Konzerns werden die Medienregeln zwar kaum je suspendiert, können aber gegebenenfalls durchaus *zusätzlich* zum Träger expliziter politischer Botschaften gemacht werden.

Der Mechanismus der Mediendemokratie wird durch ein Wechselspiel zwischen *institutionellen Gelegenheitsstrukturen, ökonomischen Interessen* und *kulturellen Dispositionen* in Gang gehalten. Es beruht auf der Wirksamkeit einer Reihe starker Faktoren, ist aber dennoch kein geschlossener deterministischer Verursachungszusammenhang. Der Kern der Strukturen besteht in einem hochgradig von Einschalt-, Zuschauer- und Leserquoten abhängigem System der Massenmedien, dessen Finanzierung oder Legitimationsstruktur sich in ausschlaggebender Weise aus der Erreichung von Höchstzahlen in allen Formaten ergibt. Im Zentrum des Systems stehen die privaten Fernsehanstalten, deren Gewinninteresse über die Werbepreise unmittelbar mit den Zuschauerquoten für jede einzelne Sendeminute verknüpft ist. Für sie kann es aus ihren nichtverhandelbaren ökonomischen Existenzinteressen immer nur um die Maximierung der jeweiligen Nutzerzahlen gehen, ganz gleich, wie die Themen und Formate ihrer einzelnen Produkte jeweils deklariert sein mögen. Es liegt in der harten ökonomischen Logik solcher Anstalten, dass jedes Medienprodukt, das sie hervorbringen, immer nur als Transportmittel für die Zuschauermaximierung Berechtigung gewinnt, die das wirtschaftliche Ergebnis in der Konkurrenz mit anderen sicherstellt. Im Wettbewerb miteinander um den größtmöglichen Quotenanteil liegen daher die *letzten Gründe* für alle Entscheidungen, die Sendeformate, Inszenierungsweisen, Erfolg oder Misserfolg einzelner Sendungen bedingen. Diese Regeln gelten ungeschmälert bis hinein in den Bereich der Nachrichten, Magazine und politischen Berichte. Unter den hier vorherrschenden Produktionsbedingungen hat die Ausschöpfung des *Inszenierungspotenzials,* unabhängig von den Themen, Handlungsbereichen und Sendeformaten, immer den Vorrang vor dem Inhalt.

Der im kommerziellen Fernsehbereich erzeugte *Quotendruck* teilt sich auch dem *öffentlich-rechtlichen* System mit, dort wo es wie in Großbritannien, Frankreich oder der

Bundesrepublik Deutschland in Europa überhaupt noch besteht. Die Übertragung dieses Drucks auf die Öffentlich-Rechtlichen erfolgt über zwei miteinander korrespondierende Kanäle. Zum einen entscheiden ja letztlich immer politische Gremien über Existenzbedingungen und Finanzzuweisungen für die Öffentlich-Rechtlichen. Zum anderen sehen sich die Medienschaffenden in den öffentlich rechtlichen Anstalten selber in einer professionellen Erfolgskonkurrenz mit den Privaten und machen sich daher ihrerseits die von diesen erreichten Quoten zum Erfolgsmaßstab. Gleichwohl repräsentieren öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in dem Maße eine mediale Chance informativ ausgewogener und argumentativ angemessener öffentlicher Kommunikation, wie es gelingt, sie durch politische Entscheidungen vom privat-kommerziellen Quotendruck zu entlasten.

Die kommerzielle Eigendynamik des privaten Mediensystems, mit der Ausnahme eines in seiner Existenz stets bedrohten, weil defizitären schmalen Sektors von *Qualitätszeitungen*, drängt im Zusammenwirken der geschilderten Faktoren auf die *Marginalisierung des Politischen als Thema* in der Palette seiner Formate sowie darüber hinaus auch noch auf die *Marginalisierung des politischen Inhalts* selbst in den wenigen verbleibenden politischen Angeboten. Die Ökonomie der Massenmedien wirkt in Richtung einer radikalen Zuspitzung ihrer Inszenierungsleistungen auf Kosten der inhaltlichen Angemessenheit.

Medienökonomie und Kommunikationskultur

Kern der Veränderung ist eine weitgehende Überlagerung der beiden Systeme *„Politik"* und *„mediale Öffentlichkeit",* die aus der Wirkungsweise ihrer jeweiligen Funktionsgesetze selbst hervorgeht. Die Logik der Massenmedien verlangt die Befolgung von zwei aufeinander abgestimmten Regelsystemen. Das erste Regelsystem (S*elektionslogik)* besteht in der Auswahl berichtenswerter Ereignisse nach Maßgabe ihrer *Nachrichtenwerte.* Das zweite Regelsystem *(Präsentationslogik)* besteht aus einem Kanon von attraktionssteigernden *Inszenierungsformen* für das so ausgewählte Nachrichtenmaterial, um die Maximierung eines anhaltenden Publikumsinteresses zu sichern[83]. Das Zusammenwirken beider Regelsysteme, das in einem gewissen, allerdings eng begrenzten, Ausmaß von Medium zu Medium variiert, kennzeichnet die spezifische *Logik des Mediensystems*. Dieser Logik folgt der soziale Produktionsprozess des Mediensystems konsequent. Jede Information und jeder Bericht über alle anderen gesellschaftlichen Teilsysteme ist von deren Leistungen geprägt. Sie wirkt als eine zwingende Prä-Inszenierung, die den Zugang zu den Medienbühnen regelt.

Die Frage entsteht, ob solche Darstellung der Politik die *Eigenlogik des Politischen* noch in einem für die demokratische Urteilsbildung der Bürger angemessenen Maße erkennen lässt oder ob sie diese in den Regeln ihrer eigenen Logik auflöst. Auf Seiten der Politik führt die Schlüsselrolle des Mediensystems zur Vermehrung und zur Professionalisierung der Anstrengungen, ein Höchstmaß an Kontrolle über die Darstellung der Politik im Mediensystem zurück zu gewinnen. Zu diesem Zweck mediatisiert sie sich mit Energie und professionellem Rat selbst, sie wird zum „Politainment"[84]. In diesem dialektischen Vorgang unterwirft sich die Politik den Regeln der Medien, aber nur um auf diesem Wege Kontrolle über die Öffentlichkeit zu gewinnen. *Selbstmediatisierung* wird zu einer zentralen *Strategie politischen Handelns in der Mediengesellschaft.* Es entsteht die Frage, ob Politik unter

[83] Meyer 2001, 2002a
[84] Dörner 2000

diesen Bedingungen überhaupt noch in angemessenem Ausmaß ihrer eigenen diskursiven *Logik* folgen kann oder zum Zulieferer für die spezifischen Bedürfnisse des Mediensystems wird in der Hoffnung, auf diese Weise ihren stetigen Legitimationsbedarf risikoarm befriedigen zu können.

Als eine unwiderstehliche Triebfeder im Prozess der Transformation der Parteiendemokratie in die Mediendemokratie erweist sich der zentrale Widerspruch zwischen *politischer Prozesszeit* und *medialer Produktionszeit*. Er ergibt sich aus den technischen Möglichkeiten und den besonderen Eigenarten der Produkte des Mediensystems, die mit den eigenwilligen Zeitmaßen des politischen Prozesses unverträglich sind. Die Vorherrschaft der extrem kurzen medialen Produktionszeit in der öffentlichen Arena der Politik führt zu einer Entwertung derjenigen Strukturen und Organisationen des politischen Systems, die ihrer konstitutiven Eigenart entsprechend der langen politischen Prozesszeit verhaftet bleiben, insbesondere die *intermediären Instanzen* mitsamt den Parteien selbst, denen nach den Maßstäben der offiziellen Theorie der Parteiendemokratie eigentlich die *Zentralität* unter allen Akteuren im politischen Prozess der Demokratie zukommen soll[85]. Deliberative Prozesse geraten unter diesen Umständen in Zeitnot.

Während es in der Praxis des Politischen eher um die Beteiligung möglichst vieler verschiedener Akteure und die Einbeziehung unterschiedlicher Ausgangspositionen geht, damit allmählich gemeinsames Handeln und die Identifikation mit dessen Zielen und Ergebnissen entstehen kann, können technische Problemlösungen fast stets von Expertengruppen entworfen und dann auch umgesetzt werden, weil es bei ihnen allein um die funktionale Tauglichkeit von Mitteln für vorab gesetzte Zwecke geht. Bei ihnen zählt allein die *Produktionszeit*, zunächst bei der Erarbeitung der Problemlösung und dann bei deren Umsetzung. Diese kann angesichts des enorm schnellen technischen Wandels gerade im Medienbereich extrem kurz sein, im Grenzfall der heutigen Möglichkeiten sogar gegen Null tendieren. Solange Politik hingegen den in den Imperativen der Demokratie selbst verwurzelten Ansprüchen von deliberativer Praxis folgt, ist die Dimension der *langen Prozesszeiten* für das Politische konstitutiv und sinnvoll. Die ausgedehnte Prozessdauer selbst ist eine der wichtigsten Erfolgsbedingungen politischer Praxis und darum dem Politischen in der Demokratie angemessen. Sie ergibt sich aus dem *Prozess* der Integration vieler Akteure, Interessen und Argumente und der damit verbundenen diskursiven *Einigung* auf Handlungsprojekte. Der kontextarme *Präsentismus* medialer Kommunikation ist ein Diktat funktionaler und struktureller Eigenarten des Mediensystems selbst und nicht erst eine problematische Begleiterscheinung ihrer privatwirtschaftlichen Verfassung, auch wenn diese sie oft auf die Spitze treibt. Der Stand der elektronischen Kommunikationstechnologie macht den Präsentismus möglich, die Eigenart der Ware Nachricht macht ihn nötig.

Die empirische Erforschung der Nachrichtenfaktoren, die als Filtersysteme für die mediale Wahrnehmung und Konstruktion der Welt der Massenmedien dienen, bestätigt diese theoretische Erklärung der Zeitendifferenz. Ereignisse gewinnen nur als abgeschlossene mit überschaubarem Anfang und Ende, wenn sie zugleich als aktuelles Event in Erscheinung treten, die Aufmerksamkeit der Medien[86]. Nur in dieser *Zeitverfassung* können sie zum Element in einem medialen Wirklichkeitsbild werden. Am offenen Prozess interessiert die Medien daher nicht das Zusammenwirken der Akteure im Ablauf der Zeit und der Verlauf im Prinzip ergebnisoffener Diskurse, sondern nur abgeschlossene Episoden in ihnen. Ereig-

[85] Zur Frage des Widerspruchs verschiedener Zeitkulturen: Glotz 1999
[86] Schulz 1976

nisse, die ihre Eigenart nur zu erkennen geben, wenn sie als Prozess gesehen und erfahren werden können, sind im politischen Informationsteil der Massenmedien daher in aller Regel nicht darstellbar.

Soweit die Spitzenakteure des politischen Systems auf die Grundgleichung der Mediendemokratie setzen, Publizität gleich Erfolg, fügen sie sich den Gesetzen der medialen Produktionszeit als vermeintlich unumgehbaren Bedingungen für die Gewinnung der Publikumsgunst. Das gilt nicht nur in dem trivialen Sinne, dass Reisen, Tagungsordnungen von Parteitagen, Events, Symbolhandlungen, Erklärungen, die Verkündung von Entscheidungen und alles, was sonst noch in Betracht kommt, mit Kennerschaft und Sorgfalt auf die Tage und Stunden platziert wird, die die beste Gewähr für mediale Aufmerksamkeit bieten, also das *mediale timing*. Daran arbeiten professionelle Beraterstäbe. Es gilt vor allem für den sehr viel folgenreicheren Sachverhalt, dass der lange politische Prozess mitsamt den intermediären Instanzen, die ihn organisieren, einschließlich der Parteien, von den medialen Spitzenrepräsentanten der Politik wo immer nötig und möglich umgangen wird, damit die mediale Produktionszeit bedient werden kann.

Parteien und Parlamentarismus unter Druck

Die Parteien und die Akteure des intermediären Politikbereichs, Verbände und gesellschaftliche Akteure, die bisher eine demokratisch fundierte Zentralstellung im politischen Prozess einnahmen, geraten in der mediendemokratischen Konstellation an den Rand des Geschehens. Der *Konflikt der politischen Zeiten* zwischen der *langsamen politischen Prozesszeit* und der *schnellen medialen Reaktions- und Inszenierungszeit,* bringt auch den Parlamentarismus selbst in Bedrängnis. Der Anteil des intermediären Systems der Vereine, Verbände und Initiativen am großen politischen System geht zurück. Der diskursive Austausch der beteiligten Akteure wird weitgehend durch eine Abfolge je für sich stehender momentaner Ereignisse sich selbst korrigierender Medientests der politischen Spitzenrepräsentanten und ihrer Berater überlagert.

Das Parlament erfährt sowohl infolge der Marginalisierung der politischen Parteien wie auch durch die Auswirkungen der Medienlogik auf seine Handlungsbedingungen einen spürbaren Bedeutungsverlust. Die Vertreter der Regierungspartei im Parlament stehen zum einen unter dem Eindruck der Erfahrung und des prinzipiellen Funktionswissens, dass sie ihren Wahlerfolg in ausschlaggebendem Maße der medialen Durchschlagkraft ihrer Spitzenkandidaten verdanken. Sie können zudem täglich beobachten, dass Dissense zwischen den politischen Absichtsbekundungen der Regierungschefs und Vertretern der zugeordneten Parlamentsfraktion deren Mediencharisma schmälern und allmählich aufbrauchen. Darum tendieren sie zum voraus- oder nacheilenden Konsens. Diese Tendenz wird dann noch verschärft, wenn Regierungschefs in außerparlamentarischen *Verhandlungssystemen* und *neo-korporatistischen Gesprächsrunden* einen Konsens der großen Interessengruppen organisieren und als ihren eigenen Regierungserfolg öffentlich vermitteln. Dann schrumpft der Spielraum der Mehrheitsfraktion zur Mitgestaltung der Regierungspolitik häufig auf Nachbesserungsforderungen in einzelnen Detailbereichen. An der Entscheidung über die großen Linien der Regierungspolitik ist sie in einer solchen Konstellation kaum noch beteiligt. Die politisch relevanten Entscheidungsdiskurse ziehen sich aus der öffentlichen Arena hinter die verschlossenen Türen kleiner Beratungsrunden zurück.

Belagerte Öffentlichkeit

Die demokratische Öffentlichkeit wird durch die Marginalisierung von Parlamenten und Parteien in ihrer gesellschaftlichen Repräsentativität begrenzt und durch die Ambivalenzen der vorherrschenden Inszenierungspolitik in ihrer diskursiven Qualität beschränkt. Solange ein Anspruch *demokratischer* Öffentlichkeit aufrecht erhalten werden soll, gleich ob auf der Basis eines weiten oder eines engen Demokratieverständnisses, muss öffentliche politische Kommunikation aber die drei von *Friedhelm Neidhardt* beschrieben Funktionen in angemessenem Maße erfüllen: *Erstens* die *Transparenzfunktion*; jeder Bürger muss die Chance haben, zu sehen und zu verstehen, was in der Politik und den auf sie bezogenen wesentlichen Prozessen seiner Gesellschaft vor sich geht, umfassend, zutreffend und zuverlässig. *Zweitens* die *Validierungsfunktion;* die Konfrontation der relevanten unterschiedlichen Meinungen, Themen und Informationen muss dem Bürger, der dies will, die Bewertung seiner eigenen Position im Lichte der anderen erlauben. *Drittens* die *Orientierungsfunktion*; in der Begegnung der Informationen und Argumente im öffentlichen Raum muss sich für den Bürger einsichtig eine öffentliche Meinung herausbilden können, an der er sich auf seine eigene Weise orientieren kann[87]. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, bietet die große mediale Öffentlichkeit ein Minimum an Gelegenheit für deliberative politische Kommunikation.

Strukturelle Ambivalenz

Die medialen Akteure haben die Wahl. Sie können nach Formen der Synthese zwischen der medialen Logik und der Logik des Politischen suchen, indem sie politische Informationen und Argumente in den Produkten ihrer Inszenierung angemessen zur Geltung bringen. Sie können sich aber auch auf die Durchsetzung ihrer eigenen logischen Imperative beschränken und das Politische lediglich als Anlass ihrer unterhaltsamen Produktionen verstehen.

Wo die Bedingungen *freier* Medien nicht bestehen, fehlen alle Voraussetzungen für den deliberativen Diskurs. Dann sind allenfalls noch die politischen Mikro-Öffentlichkeiten der Lebenswelt und der Zivilgesellschaft verfügbar. In den durch den Markt- und Inszenierungsdruck kommerzieller Medien geprägten Mediendemokratien erweisen sich die massenmedial strukturierten Öffentlichkeiten zunehmend als asymmetrische Gelegenheitsstruktur politischer Kommunikation. Während sie regelmäßig zum Schauplatz strategischer Politikinszenierungen professioneller politischer und medialer Akteure gemacht werden und damit für den gesellschaftlichen Diskurs über die gerechte Gesellschaftsverfassung weitgehend ausfallen, bieten sie aber weiterhin die Chance, unter günstigen Bedingung als Forum für deliberative Politik dienen zu können. Die Chancen zu Nutzung dieser Möglichkeit hängt einerseits vom Maß der Aktivierung der *zivilgesellschaftlichen Kommunikationsforen* ab und anderseits davon, dass das Medien-System selbst durch exemplarisch geschützte Bereiche *öffentlich-rechtlicher Verfassung* ein Mindestmaß der Unabhängigkeit vom kommerziellen Quotendruck erhält.

Wenn beide Voraussetzungen nicht erfüllt werden können, ist das Modell Soziale Demokratie einer wesentlichen Funktionsvoraussetzung beraubt, die seine politische Entfaltung jenseits residualer sozialpolitischer Sicherungen unwahrscheinlich werden lässt. Es ist

[87] Neidhardt 1994

in dieser Hinsicht in exemplarischer Weise aufschlussreich, dass die qualitativ anspruchsvollste Soziale Demokratie der Welt, Schweden, zugleich über eine der den Maßstäben der Diskursivität am besten entsprechenden politischen Öffentlichkeit verfügt, wo auch die privaten Printmedien unter bestimmten Bedingungen öffentliche Förderung erhalten. Sie können auf diese Weise, in einem gewissen Maße entlastet vom kommerziellen Überlebensdruck, zu Vielfalt und Qualität der öffentlichen Debatte beitragen. Die USA hingegen, einer der am wenigsten entwickelten residualen Sozialstaaten unter den OECD-Ländern, sind durch eine Öffentlichkeit charakterisiert, in der es unter dem alles beherrschenden Kommerzialisierungsdruck, vor allem in Wahljahren, kaum zu kommunikativen Diskursen jenseits strategischer Inszenierungsleistungen kommen kann[88].

Demokratische Angemessenheitsbedingungen

Die politische Selbstregulation der Gesellschaft muss durch öffentliche Diskurse vermittelt sein, wenn sie einen demokratischen Anspruch erheben will. Die politische Öffentlichkeit entspricht nur in dem Maße den Funktionsvoraussetzungen demokratischer Selbststeuerung wie sie in einer vertretbaren Annäherung Kriterien der Symmetrie, der Allgemeinheit und der Inklusion genügt. Nur dann bestehen die strukturellen Gelegenheitsbedingungen, jenen Typ von öffentlichen Gerechtigkeitsdiskursen führen zu können, bei dem die repräsentativen Argumente gesellschaftsweit eingebracht und erörtert werden können, die eine soziale Integration des politischen Gemeinwesens ermöglichen:

Erstens, *Symmetrie*: Mindestens müssen alle Bürgerinnen und Bürger prinzipiell über aktive und passive Kommunikationschancen verfügen, um Zugang zu allen für die politischen Entscheidungen relevanten Informationen gewinnen und um sich im Bedarfsfall auch selber aktiv zu ihnen äußern zu können.

Zweitens, *Allgemeinheit*: Die öffentlichen Informationen und Debatten müssen allen zugänglich und für alle offen sein.

Drittens, *Inklusion:* Alle für die politischen Entscheidungen des Gemeinwesens erheblichen Entscheidungen müssen öffentlich dargestellt und begründet werden können.

Diese Bedingungen gelten für die liberale Demokratie überhaupt. Sie sind gegenüber der demokratietheoretisch wichtigen Entscheidung zwischen Input und Output-Legitimation insofern neutral, als sie sich gleichmäßig auf beide Seiten des politischen Prozesses beziehen. Sogar dann, wenn aus Gründen der gesellschaftlichen Komplexität und der politischen Passivität in einer gegebenen Gesellschaft die Bereitschaft zur politischen Beteiligung auf der Input-Seite des politischen Prozesses gering ist, müssen die öffentlichen Informationen über ihre Voraussetzungen jederzeit umfassend zur Verfügung stehen, damit die Bürger ihre Entscheidungen zur Passivität oder Aktivität in jeder gegebenen Situation autonom selbst fällen können. Im übrigen haben alle Bürger das Recht, unabhängig davon, in welchem Ausmaß sie es tatsächlich nutzen, über den Output ihres politischen Systems umfassend und angemessen informiert zu sein. Ganz gleich, wie sehr eine Demokratie in Theorie oder Praxis ihre Ansprüche minimieren mag, ohne dieses öffentlichkeits-politische Minimum ließe sich auch der minimalste Anspruch nicht mehr rechtfertigen. Eine Demokratie unter dem Schleier des Nichtwissens ist nicht möglich.

[88] Ein Vergleich des Zusammenhangs von Kommunikationsverhältnissen- und formen bei Plasser/ Plasser 2002

Aus der Perspektive der *Sozialen Demokratie* tritt nun zu den genannten Maßstäben von Öffentlichkeit in der liberalen Demokratie das Kriterium der Gleichheit der aktiven und passiven Kommunikationschancen hinzu. Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Für jeden Bürger, der entweder von der Chance der umfassenden Informiertheit in der Dimension der passiven Kommunikation und von der gleichen Chance der Äußerung seiner Interessen und Meinungen in der Dimension der aktiven Kommunikation ausgeschlossen ist, gilt unter demokratischen Entscheidungsbedingungen, dass er nicht die gleiche staatsbürgerliche Chance der Ausübung seiner politischen Autonomierechte genießt. Da demokratische Entscheidungen von der demokratischen Qualität der ihnen vorausgehenden öffentlichen Debatte abhängen, ist auch unter den komplexen Bedingungen der modernen Kommunikationsgesellschaft eine weitgehende Entkoppelung der beiden Bereiche unter demokratietheoretischen und demokratiepolitischen Gesichtspunkten nicht zulässig[89]. Eine institutionalisierte Demokratie ohne eine im beschriebenen Sinne funktionierende Öffentlichkeit wäre in jedem Falle eine defekte Demokratie. Auf eine intakte Öffentlichkeit hinzuwirken, die deliberative Prozesse ermöglicht, gehört daher zu den primären politischen Handlungspflichten Sozialer Demokratie, da in ihr eine der wesentlichen Voraussetzungen für alle übrigen Politiken zu sehen ist, durch die der Prozess der Sozialen Demokratie bestimmt ist. Die Erhaltung oder Schaffung großer Marktanteile für *öffentlich-rechtlichen Rundfunk*, die Förderung einer *qualitätssichernden Selbstkontrolle* der Massenmedien, Hilfen für *zivilgesellschaftliche Kommunikationsforen*, der Erwerb von *Medienkompetenz* in allen Bereichen des Bildungssystems und Qualitätsbezogene Subventionen wie im schwedischen Beispiel, sind Elemente einer in dieser Hinsicht erfolgversprechenden Politik der Sozialen Demokratie.

Die Kommunikationsverhältnisse in der Mediendemokratie verhindern diskursive Kommunikationsstrategien nicht, aber sie verändern ihre Erfolgsbedingungen und die erfolgversprechenden Akteurskonstellationen wesentlich. Während sie zu einer deutlichen Minderung der Rolle innerparteilicher Kommunikation für die kurzfristigen Handlungsstrategien führen und die Parteien insgesamt tendenziell marginalisieren, stärken sie die Bedeutung der strategischen Kommunikationsspitzen in Regierungen und Parteien. Es sind unter diesen Bedingungen nicht so sehr Programme und ihre komplexen Analysen, Begründungen und Politikvorschläge, die in den öffentlichen Diskursen Unterstützungschancen eröffnen, sondern Kommunikationsstrategien, die die Filtersysteme des Mediensystems uneingeschränkt in Rechnung stellen. Beispielhaft ist dies von *Tony Blair* seit seiner Übernahme des Vorsitzes der Labour Party 1994 demonstriert worden. An seinem Beispiel zeigt sich aber auch, dass mediale Kommunikationsstrategien, die sich in der Erfüllung der Medienfaktoren erschöpfen und nicht gleichzeitig begründbar Politikideen verkörpern, ebenfalls wenig Aussicht auf dauerhaften Erfolg haben. Worauf es ankommt, sind offenbar Kommunikationsstrategien, die gleichzeitig die folgenden Bedingungen erfüllen:

Erstens: Sie müssen sich auf in kommunikativen Diskursen einlösbare Grundwerteargumente stützen können.

Zweitens: Sie müssen an den Grundwertebestand der politischen Mehrheitskultur der Gesellschaft anknüpfen können.

Drittens: Sie müssen Folgediskurse in den zugehörigen Parteien, der gesellschaftlichen Lebenswelt und der Zivilgesellschaft anstoßen können.

Viertens: Und sie müssen von den Spitzenakteuren der Partei performativ repräsentiert werden können.

[89] Habermas 1990a, 1992, Fishkin 1991, Norris 1999

In eine solche Kommunikationsstrategie gehen Argumente und Konzepte des Anwendungsdiskurses der Gerechtigkeit in gegebener gesellschaftlicher Lage ein, aber sie erschöpft sich nicht in ihrer Ausführung, sondern weist in den beiden Dimensionen der personalisierten Performanz und der Erfüllung der medialen Selektions- und Darstellungslogiken über sie hinaus. Die Mediendemokratie erweist sich zugleich aber auch als eine neue Restriktion für gerechtigkeitsorientierte Diskurse, da mediale Kommunikationsstrategien und Personeninszenierungen Legitimationsansprüche wirkungsvoll simulieren und dabei von gering informierten Bürgern nur schwer dechiffriert werden können.

17. Zivilgesellschaft und liberale Demokratie

Zentralität der Zivilgesellschaft

Theorie und Praxis von Zivilgesellschaft haben für die Soziale Demokratie eine zentrale Bedeutung. Die Perspektiven zivilgesellschaftlicher Entwicklung bemessen sich nicht allein an den Potenzialen bürgerschaftlicher Engagementbereitschaft und des Korrekturbedarfs des institutionellen Arrangements der liberalen Demokratie. Das Problem der gesellschaftlich-institutionellen Aufgabenteilung stellt sich für die Zivilgesellschaft unter den Bedingungen der Globalisierung neu. Es stellt die Frage auf neue Weise: „welche Sphären des Lebens von politischer Autorität, vertraglich geregeltem Marktaustausch oder selbstverwaltenden und -verantwortlichen Gemeinschaften und Vereinigungen der civil society gelenkt werden sollten“[90]. Moderne Gesellschaften stellen für die Steuerung ihrer Entwicklung prinzipiell diese drei Muster in ihren unterschiedlichen Kombinationsformen zur Verfügung. In einer grundlegenden Selbstverständigung darüber, in welchen Handlungsformen sie welche ihrer aktuellen Entscheidungs- und Steuerungsprobleme lösen wollen, klärt sich auch das Verhältnis der Zivilgesellschaft zu den Sphären von Markt und Staat. Die Zeiten, in denen in „gestaltungsmonistischer“ Manier Liberale auf den Markt allein, Sozialdemokraten auf den Staat allein und Konservative auf die Gemeinschaft allein mit einem Anspruch auf politische Plausibilität setzen konnten, gehören der Vergangenheit an. Heute kann es allein noch darum gehen, welche Balance der drei Komponenten sozialer Ordnung - Staat, Markt und Gemeinschaft - den politischen Problem-Konstellationen der Gegenwart angemessen ist. Es ist allein eine politische Grundfrage der staatsbürgerlichen Kompetenz und der Verfügbarkeit der Steuerressource Solidarität, in gegebener Lage die Entscheidung über die Balance dieser Ordnungskomponenten angemessen zu treffen. Die Selbstbegrenzung der Reichweite zivilgesellschaftlicher Handlungskompetenz ist ihrerseits eine der wichtigsten Aufgaben zivilgesellschaftlicher Praxis und Selbstreflexion[91]. Nur in der Zivilgesellschaft selbst kann sich aber auch die Urteilskompetenz herausbilden, die der Zivilgesellschaft den angemessenen Ort im Verhältnis zu Markt und Staat zuweist. In diesem Sin-

[90] Offe 2000

[91] Roland Roth weist zu Recht auf die „dunklen Seiten“ der Zivilgesellschaft hin (Roth 2004). Im Hinblick auf sie könnte man parallel zum Markt- bzw. Staatsversagen auch von einem „Zivilgesellschaftsversagen“ sprechen. Im Folgenden wird ein teilweise normativer Begriff von Zivilgesellschaft verwendet, der nur solche freiwilligen Bürgeraktivitäten umfasst, die zumindest auch gemeinwohlorientiert sind. Dadurch wird das Problem der zivilgesellschaftlichen Defekte zwar nicht prinzipiell gelöst, aber beträchtlich relativiert.

ne gewinnen die Verständigungsprozesse in der Zivilgesellschaft den Rang eines metapolitischen Entscheidungsforums[92].

Das politische Steuerungskonzept Zivilgesellschaft ist für Soziale Demokratie aus vier voneinander unabhängigen Gründen von konstitutiver Bedeutung:

Erstens: Im zivilgesellschaftlichen Handeln erfüllen sich in der Regel unmittelbar die demokratiepolitischen Postulate der demokratischen Selbststeuerung der Gesellschaft durch gleiche Bürger.

Zweitens: Durch zivilgesellschaftliche Interventionen in die demokratischen Entscheidungsprozesse des gesamtgesellschaftlichen Systems können Bürgerinteressen zur Geltung gebracht und repräsentative demokratische Verfahren bürgerschaftlich beeinflusst werden.

D*rittens:* Durch bürgergesellschaftliches Engagement können Bürger in besonderer Weise diejenigen Handlungskompetenzen (empowerment) erwerben, die zu einer wirkungsvollen Wahrnehmung der Staatsbürgerrolle befähigen.

Viertens: Als eine Form des solidarischen Bürgerhandelns können zivilgesellschaftliche Aktivitäten, soziale Selbsthilfe und Hilfe für Dritte bereitstellen, die qualitativ und quantitativ den materiellen und sozialen Bedürfnissen betroffener Bürger weit über das hinaus gerecht werden können, was durch Rechte eingefordert und durch sozialstaatliches Handeln eingelöst werden kann. Sie erweisen sich damit als die zentralen Gelegenheitsstrukturen für soziale und bürgerschaftliche Selbstverantwortung.

Das libertäre Verständnis

Das Konzept der Zivilgesellschaft ist einem libertären Missverständnis ausgesetzt. Wie dem Diskurs über den Kommunitarismus seit dem Beginn der neunzehnhundertneunziger Jahre, so widerfährt auch der Debatte über die Belebung der Zivilgesellschaft das Schicksal der Vereinnahmung für Interessen, die ihren Zielen und Möglichkeiten zuwider laufen. Von libertärer Seite wird das Projekt der Zivilgesellschaft nicht selten mit einer Strategie der umfassenden Privatisierung politischer Belange verwechselt. Die mangelnde Unterscheidung zwischen Markt und Zivilgesellschaft, die entsteht, wenn alles, was nicht zur Handlungssphäre des Staates gehört, als „Gesellschaft" verstanden und zur Sphäre des Unpolitischen erklärt wird, leistet der Verwechslung zivilgesellschaftlicher mit privaten Handlungsformen Vorschub. Oder der Markt tritt ganz an die Stelle der Gesellschaft wie in dem für diese Denktradition bezeichnenden Satz der seinerzeitigen britischen Premierministerin Margaret Thatcher: *There is no such thing as society*. Diese Identifikation der Marktsphäre mit der bürgerlichen Gesellschaft teilt der Libertarismus mit der marxistischen Tradition, die beide eigenständige *politische* Handlungschancen zwischen Markt und Staat nicht erkennen können.

Der bloße Abbau staatlicher Regulierungskompetenz, verbunden mit der Rückverlagerung von Verantwortung in die Gesellschaft der privatautonomen Individuen, also die Privatisierung ehedem oder einem begründbaren Anspruch nach politischer Aufgaben, verfehlt die politischen Handlungsbedingungen einer aktiven Bürgergesellschaft prinzipiell. Bürgergesellschaft ist zwar kein staatliches, aber ein *politisches* Handlungskonzept. Es verlangt die Erweiterung eines auf Staatlichkeit verengten Verständnisses von Politik. Es ist charakterisiert durch freiwilliges und selbstorganisiertes *gemeinschaftliches* Handeln von Bürge-

[92] Dubiel 1994

rinnen und Bürgern zu gemeinsam bestimmten und in einem bestimmten Maße *auch* gemeinwohl-orientierten Zwecken[93]. Die in diesem Sinne politisch aktive Bürgergesellschaft kann dabei keineswegs die staatlichen Institutionen ersetzen und auf diesem Wege politischen Kontrollverlust und Entfremdung ein für alle mal aus der Welt schaffen. Die Gewährleistung von Rechten bleibt immer eine der Kernaufgaben staatlicher Autorität. Zudem bedarf die politische Zivilgesellschaft ihrerseits einer Fülle staatlich zu organisierender Voraussetzungen und bleibt auch in ihren besten Möglichkeiten im Hinblick auf den gesamtgesellschaftlichen politischen Regulierungsbedarf immer begrenzt[94].

Zivilgesellschaftliches Handeln ist mithin keine Variante privatautonomer Tätigkeit, bei der sich Personen vertraglich über den Ausgleich ihrer Interessen einigen, sondern ein zwar nicht-staatliches, gleichwohl aber politisches Handeln, bei dem Bürgerinnen und Bürger gemeinsame Zwecke verständigungsorientiert bestimmen und deren Realisierung durch kollektive Strategien solidarisches Handelns zu erreichen suchen.

Kriterien und Potenziale

Bei der genauen Bestimmung dessen, was Bürgergesellschaft ist und was sie nicht sein kann, besteht weitgehender Konsens über folgende Kriterien[95]:e*rstens*: Freiwilligkeit des Engagements; *zweitens*: selbstorganisiertes Handeln und *drittens*: überwiegende Gemeinwohlorientierung.

Je nach dem Selbstverständnis und den selbstgewählten Handlungsfeldern sind es sechs mögliche soziale und politische Funktionen, die in unterschiedlicher Kombination miteinander die politischen Möglichkeiten und Folgen zivilgesellschaftlichen Handelns beschreiben. Sie können alle eine zentrale Rolle für die Funktionsbedingungen Sozialer Demokratie beanspruchen:

1. Bürgerlobby gegenüber den Institutionen des politischen Systems (*demokratisch-liberale* Interventions- Funktion);
2. Politische Selbstregulation der Gesellschaft (*demokratisch-republikanische* Selbstregierungs-Funktion);
3. Politische Dialoge der öffentlichen Selbstverständigung (*deliberative Funktion*);
4. Gemeinschaftliche soziale *Selbsthilfe* (*Infrastruktur für primäre Selbstverantwortung*);
5. Politische *Sozialisation* und Ausbildung von Handlungskompetenz als Bürger;
6. Erzeugung und Regeneration von *Solidarität* und sozialem Kapital;

Obgleich die politische Sozialisation der Bürger und die Regeneration der Solidaritätsbereitschaft nur Nebenfolgen des zivilgesellschaftlichen Handelns sind, entstehen beide in diesem Rahmen doch offenbar zuverlässiger und nachhaltiger als in jenen Bereichen des gesellschaftlichen Bildungssystems, zu dessen ausdrücklichen Zielen sie zählen[96]. Schon darum ist das Handlungsfeld Zivilgesellschaft unter den beiden Gesichtspunkt der Demokratiepolitik und der Regeneration solidarischer Handlungsmotivationen von zentraler Be-

[93] Meyer/ Weil 2002
[94] Deutscher Bundestag 2002 Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“
[95] Klein 2001a
[96] Putnam 2000

deutung. In der Mediendemokratie mit ihrer zunehmenden Tendenz der Einwege-Kommunikation von oben nach unten und der symbolischen Selbstinszenierung des politischen Systems gewinnt die Forumsfunktion der Zivilgesellschaft die Bedeutung einer deliberativen Infrastruktur. Sie gewinnt in dieser Rolle für die Rationalität der öffentlichen Beratungen und damit auch für die Legitimation von Demokratie und sozialer Gerechtigkeit eine bedeutsame Funktion. Mit ihren Handlungsoptionen der kollektiven sozialen Selbsthilfe, der Intervention in das politische System und der Selbstregierung wachsen der Zivilgesellschaft Aufgaben der politischen Selbststeuerung der Gesellschaft zu mit einem hohen Potenzial der gleichzeitigen Verbesserung ihrer demokratischen Qualität, ihrer politischen Wirksamkeit und ihrer sozialen Angemessenheit. Nicht zuletzt in dieser Chance einer neuen Zusammenführung von Legitimität, Demokratie und Effizienz in einer Reihe wichtiger Handlungsbereiche besteht die theoretische und demokratiepolitische Attraktivität des Projekts Zivilgesellschaft für die Soziale Demokratie.

Drei Demokratie- Modelle

Die von *Jürgen Habermas* unterschiedenen drei Modelle der Demokratie, das liberale, das republikanische und das deliberative, spiegeln sich unverkennbar nicht nur in den unterschiedlichen Grundpositionen der zivilgesellschaftlichen Debatte, sie entsprechen auch *unterschiedlichen Realfunktionen,* die durch zivilgesellschaftliche Aktivitäten ausgeübt werden *können*[97]. Die auf *John Locke* zurückgehende liberale Tradition akzentuiert in erster Linie den funktionalen Beitrag der Zivilgesellschaft zur repräsentativen Selbstgesetzgebung im demokratischen Rechtsstaat. Diese *liberale* Funktion der gesellschaftlichen Einflussnahme auf die repräsentativen Institutionen der Gesetzgebung, die mit ihnen gleichwohl nicht in Konkurrenz treten will, ist in dem modernen Begriff der Bürgerlobby erfasst. Sie beabsichtigt und leistet eine zusätzliche Demokratisierung des politischen Willensbildungsprozesses innerhalb des Rahmens der repräsentativen Institutionen des politischen Systems der repräsentativen Demokratie.

Die *republikanische* Funktion der Zivilgesellschaft basiert hingegen auf der einen entscheidenden Schritt weitergehenden Vorstellung einer unmittelbaren bürgerschaftlichen Selbstregierung. Anstatt bloß durch Interessen- oder Thematisierungsdruck die Entscheidungen des repräsentativen Systems beeinflussen zu wollen, zielt zivilgesellschaftliches Handeln in seiner republikanischen Funktion auf die teilweise oder weitgehende Rückverlagerung der souveränen Entscheidungskompetenz in die Gesellschaft selbst, wo sie durch die bürgerschaftliche Gesinnung der aktiven Staatsbürger gleichzeitig motiviert und kontrolliert werden soll. Diese republikanische Funktion der Zivilgesellschaft ist *ergänzende Demokratisierung*, sofern sie sich im Rahmen der verfassten Staatlichkeit bewegt und keine verbindlichen Regelungen über den Kreis der Bürger hinaus erstrebt, deren Konsens sie zum Ausdruck bringt. Sie *kann* ein liberales Konfliktpotenzial und demokratisches Legitimationsdefizit aber dort entstehen lassen, wo sie mit den gesamtgesellschaftlichen Legitimationsansprüchen des repräsentativ verfassten demokratischen Rechtsstaates in Konkurrenz tritt.

Die *deliberative* Funktion der Zivilgesellschaft erfüllt sich in ihrer Rolle als Forum der öffentlichen Selbstverständigung der Bürger über ihre politischen Ziele und der in ihr be-

[97] Habermas 1992b, Klein 2001a

gründeten Intervention in das medial verfasste System der großen gesamtgesellschaftlichen Öffentlichkeit, um dort für Themen, Interessen und Argumente Aufmerksamkeit zu erzeugen, die ansonsten chancenlos bleiben würden[98]. In der kommunikativ weitgehend geschlossenen und vermachteten modernen Mediendemokratie ist diese Funktion der Zivilgesellschaft, obgleich sie schwer kalkulierbaren Konjunkturen folgt, in vielen Fällen das ausschlaggebende Korrektiv für ein Mindestmaß diskursiver Qualität der großen politischen Öffentlichkeit.

Das von *Habermas* entfaltete Modell deliberativer Demokratie ist der Versuch eines Brückenschlags zwischen der republikanischen und der liberalen Interpretation der Zivilgesellschaft, da im rationalen Konsens der zivilgesellschaftlichen Verständigungsprozesse durch die Bürgerinnen und Bürger selbst sowohl der Inhalt der Gesetze wie des Regierens bestimmt werden kann. Im Verlauf der theoretischen Debatte über die Grundlagen und Zielsetzungen der Zivilgesellschaft hat sich eine Tendenz zur Konvergenz der unterschiedlichen Positionen herausgebildet. Der demokratisch radikalisierte politische Liberalismus und der liberale Argumente aufgreifende Republikanismus nähern sich in den theoretischen Debatten einander beträchtlich an[99]. Es bleibt freilich eine offene Frage, die in Theorie und Praxis der Klärung bedarf, welche Reformkapazitäten das liberaldemokratische Regierungssystem für neue zivilgesellschaftliche Formen der Selbstregierung hat und wo die Grenzen des demokratiepolitisch Wünschbaren in dieser Hinsicht liegen. Eindeutig ist in der amerikanischen und westeuropäischen Diskussion jedoch die Akzeptanz des liberaldemokratischen und menschenrechtlichen Rahmens als Bedingung legitimer zivilgesellschaftlicher Reformprojekte. Die in der Praxis der neuen sozialen Bewegungen und einem Teil der anfänglichen zivilgesellschaftlichen Debatte vertretene Auffassung, dass die Zivilgesellschaft als solche eine Alternative zur liberal verfassten repräsentativen Demokratie sein könne, findet in der jüngeren Diskussion keine Unterstützung mehr. Es geht vielmehr um die Frage, ob sich die aktivierte Zivilgesellschaft auf die Verbesserung und Intensivierung der Vermittlung politischer Interessen der Gesellschaft ins politische System beschränken sollte oder selbst einen Teil der Steuerungsfunktionen des politischen Systems übernehmen darf. Aus der Konfrontation zivilgesellschaftlicher Alternativpositionen mit dem Anspruch des demokratischen Staates ist im Verlaufe der Debatte ein Verständnis der Komplementarität von Zivilgesellschaft und Staat hervorgegangen, um dessen genaue Ausgestaltung und institutionelle Konkretisierung weiterhin gerungen wird. Unstreitig ist dabei für beide Positionen, dass die zivilgesellschaftliche Praxis das alternativlose Terrain darstellt, auf dem sich die Staatsbürger für beide Formen ihrer Praxis qualifizieren, indem sie den erforderten Gemeinsinn ausbilden und die Handlungskompetenzen lernen, die für ein wirksames Engagement vorausgesetzt sind. Zivilgesellschaft erweist sich als das Forum, auf dem in einer zwar nicht konfliktfreien, aber doch verbindenden Gemeinschaftspraxis die neuen Probleme der kulturellen Differenz, der Geschlechterdifferenz und der Differenz von Rechten und Pflichten konstruktiv bearbeitet werden können.

[98] Habermas 1990
[99] Klein 2001a

Demokratisch-partizipative Chancen

Die Zivilgesellschaft als ein öffentliches Handlungsfeld zwischen Markt, Staat und Familie ist nicht nur durch ihre Assoziationen und Initiativen gekennzeichnet, sondern ebenso durch Foren der öffentlichen Verständigung auf dem Wege sozialer Kommunikation zwischen Anwesenden. Sie ist daher eine der wichtigsten Gelegenheitsstrukturen für eine soziale und politische Selbstverständigung von Bürgerinnen und Bürgern im direkten Gespräch jenseits der Medieninszenierungen und strategischen Kommunikationsangebote der von den Massenmedien beherrschten großen politischen Öffentlichkeit. In dieser Funktion stellt sie eine Alternative und ein Korrektiv der von den Selbstinszenierungen des politischen Systems beherrschten medialen Öffentlichkeit dar[100]. Sie erweisen sich als eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass der gesellschaftliche Diskurs über politische und soziale Gerechtigkeit überhaupt geführt werden kann.

Da die politische Demokratie selbst ein zwar normativ eindeutig ausgezeichnetes, in ihren institutionellen und kulturellen Verwirklichungsformen aber historisch offenes Projekt ist, stellen Theorie und Praxis der Zivilgesellschaft ein wichtiges Feld der reflexiven Demokratie, nämlich der Selbstverständigung demokratischer Praxis über ihre Erfahrungen und Entwicklungsalternativen dar.[101] Zivilgesellschaft ist im Vollzug ihrer Funktionen der Selbstgesetzgebung und des Selbstregierens immer auch ein Ort politischer Lernprozesse über die Demokratie und ihre unausgeschöpften Entwicklungsmöglichkeiten. Sie ist gleichzeitig der Ausdruck der politischen Kultur einer Gesellschaft und deren Produktionsstätte. In diesem Sinne ist sie nicht nur eine Ergänzung oder Verbesserung, sondern eine wesentliche Funktionsvoraussetzung von Demokratie überhaupt. Diese Rolle spielt sie unabhängig davon, ob ihr gegenüber dem politischen System eine eher periphere oder zentrale Rolle zugewiesen wird.

Der demokratische Staat ist in jedem Falle auf eine lebendige Zivilgesellschaft unbedingt angewiesen. Dafür sprechen mindestens drei Gründe:

Erstens: Eine angemessene Repräsentation gesellschaftlicher Interessen als Voraussetzung erfolgversprechender staatlicher Steuerungsleistungen bedarf der zivilgesellschaftlichen Interessenvermittlung.

Zweitens: Zahlreiche politische Steuerungsleistungen der hochkomplexen Gegenwartsgesellschaften sind ohne den Beitrag zivilgesellschaftlicher Selbstregulierung nicht mehr erfolgversprechend.

Drittens: Das Sozialkapital und die Bürgerkompetenz, welcher die Demokratie zu ihrem Funktionieren bedarf, entstehen nirgends anders so zuverlässig als im bürgerschaftlichen Engagement in der Zivilgesellschaft.

Sozial-Ökonomische Potenziale

Der Begriff eines *Dritten Sektors* betrachtet die zivilgesellschaftliche Praxis aus der Perspektive ihrer sozialen und ökonomischen Wirkungen[102]. Die assoziativen Organisationen und Initiativen der Zivilgesellschaft sind ja nicht allein im Hinblick auf ihren Beitrag zur

[100] Meyer 2001, Schmalz-Bruns 1995
[101] Schmalz-Bruns 1995
[102] Anheier/ Zimmer/ Priller 2000.

Selbstgesetzgebung und Selbstregierung von Interesse, sondern ebenso als Produzenten von sozialer Sicherheit, Wohlfahrt und Wohlstand. Wie *Robert Putnam* plausibel gemacht hat, ist das zivilgesellschaftliche Engagement insbesondere auch in seiner Funktion der immateriellen Wohlfahrtsproduktion sogar bis hinein in den Bereich der seelischen und körperlichen Gesundheit, der Erfahrung von Anerkennung und Lebenssinn und der Handlungsorientierung von unersetzlicher Bedeutung[103]. Aber auch im Hinblick auf die ökonomisch messbaren Indikatoren sozialer Wohlstandsproduktion leistet der Dritte Sektor mit seinen unterschiedlichen Non-Profit-Organisationen auf einer breiten Palette von Handlungsfeldern einen unschätzbaren Beitrag zur gesellschaftlichen Wohlfahrt. Mit den übrigen Organisationen und Initiativen der Zivilgesellschaft haben die Dritte-Sektor-Organisationen die Freiwilligkeit und die Gemeinwohlorientierung gemeinsam, sind aber vor allem auf Aufgabenstellungen im Bereich der sozialen und kulturellen Infrastruktur gerichtet. In Deutschland wird die Zahl der Non-Profit-Organisationen im Jahr 2000 auf 500.000 geschätzt, mit einem Zuwachs im Zeitraum von 1989 bis 1998 um rund 25 Prozent. Schätzungen zufolge ist die Zahl von 17 Millionen regelmäßig und dauerhaft Engagierten als eine untere Größe anzusehen, auszugehen ist von etwa 21 Millionen Ehrenamtlichen[104]. Diese Zahlen werden dadurch noch aufgewertet, dass die Gesamtzahl der für Gemeinwohl -Zwecke geleisteten Stunden pro Jahr auf 2,3 Milliarden berechnet wird. Somit verbinden die Aktivitäten des Dritten Sektors in großem Maßstab ökonomisch messbare Wohlstandsproduktion und in Gemeinschaftsarbeit erbrachte solidarische Dienstleistungen mit einem bürgerschaftlichen Engagement, das zur Verbesserung der Qualität demokratischen Regierens beiträgt[105].

Staatliche Komplementarität

Der demokratische Staat ist nicht lediglich darauf angewiesen, ein ausreichendes Maß und angemessene Formen der Aktivitäten der Zivilgesellschaft bloß zu erhoffen, er kann und muss sie vielmehr durch sein aktives Handeln ermöglichen und fördern. Insofern trägt er für das Aufkommen einer lebendigen Bürgergesellschaft selbst einen wichtigen Teil der Verantwortung. Der ermöglichende bzw. aktivierende Staat muss nicht nur durch die Garantie der negativen Freiheitsrechte, die den positiven Freiheitsgebrauch der Zivilgesellschaft erst möglich machen, die rechtlich institutionellen Grundvoraussetzungen der Zivilgesellschaft gewährleisten. Er kann darüber hinaus durch eine Vielzahl von fördernden und stützenden Aktivitäten und nicht zuletzt durch einen Wandel seiner eigenen Handlungsformen in Richtung Kooperation entscheidende Beiträge zur Stärkung der Zivilgesellschaft leisten[106]. Der Staat, den die Zivilgesellschaft braucht, ist daher weder der libertäre Minimalstaat, der als Gegenüber nur den Wirtschaftsbürger und das privatautonome Individuum kennt, noch der starke Staat der Konservativen, der sich in hierarchisch-autoritären Handlungsmustern erschöpft. Es ist der kooperative Staat der partizipativen Demokratie.

Der Staat kann und muss Gelegenheitsstrukturen für das zivilgesellschaftliche Engagement schaffen und in den Formen seiner eigenen Kooperationsangebote und Kooperationsfähigkeit seinerseits eine Gelegenheitsstruktur für die Förderung zivilgesellschaftlicher

[103] Putnam 2000
[104] Putnam 2000
[105] Putnam 1996
[106] Deutscher Bundestag 2002 Enquete-Kommission "Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements"

Aktivitäten darstellen. *Evers/ Rauch/ Stitz* kommen im Ergebnis ihrer gründlichen Studie über die Verschränkung von staatlichen, marktlichen und bürgergesellschaftlichen Elementen bei sozialen Dienstleistungen im Schul-, Kultur- und altenpflegerischen Bereich zu dem Ergebnis, dass es für die Neubestimmung des Verhältnisses von staatlichem Handeln und zivilgesellschaftlicher Aktivität sinnvoll sei, nicht in erster Linie vom Angebot an Engagementbereitschaft und den Möglichkeiten seiner Förderung auszugehen, sondern vielmehr die entgegengesetzte Sichtweise einzunehmen, nämlich die der gesellschaftlichen Nachfrage nach Engagement. Die Erfahrung mit der Praxis blockierender Formen staatlichen Handelns lenkt den Blick auf die Möglichkeiten, durch den Umbau der öffentlichen Dienste „gesellschaftliche Perspektiven für und Bedürfnisse nach Engagement (neu) entstehen zu lassen“[107].

Die Förderung der bürgerschaftlichen Selbsthilfekompetenz durch den aktivierenden Staat erweist sich als eine höchst komplexe Aufgabe. Sie umfasst viele Dimensionen staatlichen Handelns und eine große Anzahl unterschiedlicher Reformfelder. Bürgerschaftliches Engagement kann durch Freistellungsregelungen, Fortbildungs-, Qualifizierungs- und sonstige Maßnahmen der materiellen und immateriellen Anerkennung gefördert werden. Die Voraussetzungen dafür müssen gesetzgeberisch im Stiftungsrecht, Steuerrecht, Vereinsrecht, Sozialrecht, Arbeitsrecht, Gemeinnützigkeitsrecht, im Haftungsrecht und im Versicherungsschutz geschaffen werden[108]. Auch wenn im Verlauf des Prozesses der Stärkung der Zivilgesellschaft der Staat von manchen seiner bisherigen Aufgaben entlastet werden mag, seine Komplementärrolle zur Zivilgesellschaft fordert ihn in umfassender Weise andauernd. Das politische Projekt „Zivilgesellschaft“ erweist sich in der differenzierten Betrachtung nicht als ein rascher Schritt der Übertragung von Aufgaben vom Staat auf die Gesellschaft, sondern als ein nachhaltiges komplexes Reformprojekt auch für das Handeln des Staates.

Auf diese Weise können die beträchtlichen Potenziale bürgerschaftlichen Engagements vor allem in den Bereichen der sozialen Dienstleistungen, der Kultur und der Altenpflege sowie der Schulen wesentlich besser erschlossen werden, ohne dass sie in staatliche Regie genommen würden. Gerade in diesen Bereichen zeigt sich auch, dass die Überwindung der Trennung von Markt, Staat und Gemeinschaft in neuen, nach jeweiliger Aufgabenstellung anders zu gestaltenden Formen der Verknüpfung von Marktelementen, Staat und Sozialkapital besonders erfolgversprechend ist. Solche „hybriden“ Formen der Kombination unterschiedlicher Organisationsmodelle und Handlungsressourcen können die Effektivität der Leistungserbringung, ihre Gemeinwohlorientierung und ihre Anbindung an lokale Lebenswelten in vielen Fällen mit besonders großer Aussicht auf Erfolg realisieren. Die Verbindung von staatlichen Vorgaben und Beiträgen, unternehmerischer Eigeninitiative und privatwirtschaftlicher Mittel mit der engagierten Eigeninitiative der unmittelbar Betroffenen und Beteiligten, verknüpft die Vorteile der verschiedenen Handlungsformen miteinander, ohne ihre Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. In der Praxis dieser neuen Form von Zusammenarbeit werden die alten trennscharfen Abgrenzungen zwischen den Sektoren zunehmend obsolet. Wie die empirischen Untersuchungen gezeigt haben, geht es dabei in der Regel keineswegs um eine Substitution bezahlter und abgesicherter Arbeit, sondern um zusätzliches Wachstum und die allmähliche Verschiebung der praktizierten Modelle zu-

[107] Evers/ Rauch/ Stitz 2002
[108] Evers/ Rauch/ Stitz 2002

gunsten des Ressourcenmixes[109]. Auf diese Weise werden vorhandene Erwerbsmöglichkeiten in den genannten Sektoren eher stabilisiert als gefährdet.

Corporate Citizenship

Ein im Konzept der Sozialen Demokratie bisher vernachlässigter Aspekt zivilgesellschaftlichen Handelns ist das Konzept der Unternehmensverantwortung in der Zivilgesellschaft (*Corporate Citizenship*). Unternehmen können ja prinzipiell eine doppelte Rolle spielen. Neben ihrer Einbindung in die Marktsphäre, in der sie der dort wirksamen Logik unterliegen, sind sie ja zugleich an ihren jeweiligen lokalen Standorten immer auch mitverantwortliche Akteure einer gesellschaftlichen Lebenswelt und insoweit verpflichtete Bürger der Zivilgesellschaft. Diese Verantwortung kann und muss die Zivilgesellschaft einfordern. In dieser anderen Rolle können, wie das amerikanische Beispiel zeigt, Unternehmen als zivilgesellschaftliche Akteure mit erheblichem Ressourcenaufwand und beträchtlichem Erfolg, etwa durch die zeitweilige Freistellung von Mitarbeitern, tätig werden. Wenn die Handlungsnetze der Bürgerinnen und Bürger intakt sind, kann vermieden werden, dass Unternehmen ihre Anwesenheit in der Zivilgesellschaft als Marketingprojekt missverstehen. Dann können nicht nur die personellen und sachlichen Ressourcen der *corporate citizens* einen erheblichen Beitrag zu den sozialen Projekten und der demokratischen Selbstbestimmung in der Zivilgesellschaft leisten. Solche Einbindung kann in Teilbereichen auch deren ökonomisches Verhalten selbst, soweit es die umgebende Lebenswelt betrifft, mit den politisch bestimmten Zielen der Bürgergesellschaft in Einklang bringen.

Regionale und globale Handlungsfelder

In den Diskussionen über die Rückgewinnung der durch die Globalisierung verloren gegangenen nationalstaatlichen Entscheidungskompetenzen durch neue Formen der Politik auf der transnationalen Ebene spielen zivilgesellschaftliche Akteure eine zentrale Rolle. Ganz gleich, ob es sich dabei um ehrgeizige Projekte einer kosmopolitischen Demokratie[110] handelt, um das integrierte Konzept einer sozialen und föderalen Weltrepublik[111] oder um offenere Formen komplexer Regierung jenseits des Nationalstaates[112], die transnationale Zivilgesellschaft spielt stets eine Schlüsselrolle. Radikal basisdemokratische Vorstellungen, wie die von *Benjamin Barber*[113], denen zufolge die politische Entscheidungskompetenz auch auf der transnationalen Ebene in entscheidendem Maße auf die zivilgesellschaftlichen Akteure zurückverlagert werden sollte, bleiben in der in Gang gekommenen Debatte um transnationale Demokratisierung eher randständig. Konstruktive Modelle von global governance knüpfen an den schon in Gang gekommenen Prozess transnationalen Regierens an und entwerfen Vorstellungen für dessen zielgerichtete und koordinierte Weiterentwicklung.

[109] Evers/ Rauch/ Stitz 2002
[110] Held 1995
[111] Höffe 1999
[112] Zürn 2000
[113] Barber 1995

Global agierende zivilgesellschaftliche Akteure gewinnen in diesem Konzept eine eigenständige Rolle, die in ihren Möglichkeiten und Grenzen gegenwärtig noch nicht festgelegt ist[114]. Sie tragen zur Demokratisierung und Effektivierung transnationaler Institutionen wie den Vereinten Nationen und den globalen Regimen mit ihrer bereichsbezogenen Regulierungspolitik bei und sie vernetzen und vertiefen die regionale politische Kooperation. Sie spielen daher in fast allen Entwürfen globaler Demokratie eine mitentscheidende Rolle[115]. Trotz der realen Gefahr, dass sie durch die harten Institutionen der Transnationalisierung in die weicheren Randbereiche abgedrängt werden und dann hauptsächlich bloß auf der Darstellungsebene globaler Politik in Erscheinung treten, verweisen die jüngeren Erfahrungen doch auf die Möglichkeit gewichtigerer Handlungschancen für die transnationalen zivilgesellschaftlichen Akteure. Vor allem bei der Vernetzung der Mehrebenenpolitik im transnationalen Rahmen, bei der Thematisierung wichtiger Entscheidungsfragen in der globalen und nationalen Öffentlichkeit und als Wächter für die Einhaltung transnationaler Vereinbarungen spielen zivilgesellschaftliche Akteure zunehmend ihre unverwechselbare Rolle. Der beobachtbare Trend spricht für ein „beschleunigtes NGO-Wachstum“[116]. Obgleich auch der Anti-Globalisierungsprotest von Akteuren der transnationalen Zivilgesellschaft vorangetrieben wird, spielen die NGOs in der globalen Arena doch ganz überwiegend die konstruktive Rolle von Akteuren, die gegen die liberale Vorherrschaft der Märkte auf deren Wiedereinbettung in eine transnational verantwortete soziale, ökologische und makroökonomisch regulative Politik setzen.

In der Europäischen Union finden die transnationalen zivilgesellschaftlichen Akteure konkrete Ansatzpunkte, um aus ihrer ursprünglich peripheren Position in die Kernbereiche des politischen Systems hineinwirken zu können[117]. Als „Brückeninstanzen“ können sie in die politischen Institutionen intervenieren, da diese nicht im selben Maße wie auf den Ebenen der nationalstaatlichen Politik durch eine feste Verbindung mit Interessengruppen abgeschlossen sind. Da das europäische Parlament weniger durch eine einheitliche parteipolitische Repräsentation mediatisiert ist als die nationalen Parlamente, gewinnen supranational operierende Nichtregierungsorganisationen hier ein vergleichsweise offenes Feld der Einflussnahme. Auch bei der Herstellung einer europaweiten Öffentlichkeit, die bislang noch aussteht, können die transnational vernetzten zivilgesellschaftlichen Akteure eine demokratisierende Rolle übernehmen. Im Zuge der von vielen Politikern und Wissenschaftlern empfohlenen Entflechtung des integrierten Mehrebenensystems der europäischen Politik können europaweite zivilgesellschaftliche Akteure dann unter anderem auch eine die Ebenen vermittelnde Rolle übernehmen.

Zivilgesellschaft und ethnisch-kulturelle Integration

Die konkrete Zivilgesellschaft ist immer ein wichtiger Ausdruck der politischen Kultur eines Landes. In ihr zeigen sich die verbreiteten Einstellungsmuster gegenüber dem Politischen und gewinnen im Handeln eine unmittelbar praktische Bedeutung. Andererseits ist die Zivilgesellschaft mit ihren Initiativen, Foren, Assoziationen, Netzwerken und Teilöf-

[114] Vergl. Kap. 56
[115] Roth 2001
[116] Roth 2001
[117] Heinelt 1998

fentlichkeiten das Aktionsfeld, auf dem die politische Kultur einer Gesellschaft erlernt wird und sich entwickelt. Mehr noch als Schule und Massenmedien erweist sich die Zivilgesellschaft als die zentrale gesellschaftliche Werkstatt zur Produktion handlungsorientierter politischer Kultur. Sie ist mithin zugleich Ausdruck und Voraussetzung der politischen Sozio-Kultur der Gesellschaft.

In den kulturell pluralistischen Gegenwartsgesellschaften kommt es für die Qualität des demokratischen Gemeinwesens und der sozialen Integration entscheidend darauf an, dass die unterschiedlichen kollektiven Identitäten ethno-kultureller oder kulturell-religiöser Lebensformen eine gemeinsame politische Kultur der Demokratie ausbilden[118]. Demokratische Integration ist, nach allem, was wir über die Rolle der Zivilgesellschaft für die Entfaltung sozialer Solidarität wissen, kaum aus einer Versäulung jeweils in sich abgeschlossener kultureller Lebenswelten zu erwarten. *Parallelgesellschaften*, die sich bis hin zur Ebene der Zivilgesellschaft vollständig gegeneinander abschließen, schaffen mit großer Wahrscheinlichkeit nicht die Gelegenheitsstrukturen gesellschaftlicher Integration, sondern stellen Hindernisse auf ihrem Weg dar. Da aber zivilgesellschaftliche Kooperation, aus der heraus die Ausbildung einer gemeinsamen politischen Kultur erwartet werden kann, weder als Nebenprodukt der Systemintegration aller gesellschaftlichen Gruppen über die Märkte noch als Ergebnis staatlicher Einwirkungen auf den Integrationsprozess allein zu erwarten ist, gewinnt die politische Zivilgesellschaft mit dieser bedeutenden Integrationsaufgabe eine zusätzliche und unersetzliche Funktion in der kulturell pluralistischen Demokratie[119].

Der vermutlich beste Weg zur Förderung von kultureller Integration und einer gemeinschaftlichen politischen Grundorientierung in der rechtsstaatlichen Demokratie sind kulturell überlappende Strukturen in der Zivilgesellschaft selbst, die die Angehörigen der unterschiedlichen kulturellen Kollektive, wo immer es nahe liegt, zur Gemeinschaftspraxis in sozialen, ökologischen, sportlichen, stadtteilbezogenen, schulischen und politischen Projekten zusammen führen. Diese Aufgabe der kulturellen Integration der Zivilgesellschaft gewinnt durch den Prozess der Globalisierung in doppelter Weise an Bedeutung[120]. Zum einen wird durch die zunehmenden Migrationsströme die Bevölkerung der Städte kulturell vielfältiger, zum anderen fallen die meisten der durch die Globalisierung erzeugten sozialen, ökonomischen und ökologischen Probleme konkret vor Ort an. Die im Begriff der *Globalisierung* in Anspruch genommene Verknüpfung der globalen mit der lokalen Handlungsebene führt in den Städten zur Verschärfung ökonomischer und sozialer Problemlagen und gleichzeitig zu Tendenzen zunehmender örtlicher *Segregation*. Der unbeherrschte Prozess der ökonomischen Globalisierung und die in ihm wirksame Verteilungsmacht wirkt sich in den Städten als soziale und kulturelle Polarisierung sozialer Räume aus. „Die als Globalisierungseffekte diskutierten makrostrukturellen Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt sowie auch die sie begleitenden Migrationsprozesse führen also nicht nur zur Erhöhung des allgemeinen Niveaus sozialer Heterogenität und ethnisch-kultureller Vielfalt der Gesellschaften, sondern zu spezifisch ungleichen und konfliktbeladenen Formen der Vergemeinschaftung und Vergesellschaftung. Segregations- und Ausgrenzungserfahrungen in einzelnen städtischen Quartieren und Regionen sind Ausdruck dieser neuen Ungleichheiten“[121]. Es entsteht eine Tendenz der so erzeugten ethnisch-kulturellen aber auch sozio-

[118] Meyer 2002b, vergl. Kap. 53
[119] Varschney 2002
[120] Geiling 2002
[121] Geiling 2002

kulturellen marginalisierten Teilgesellschaften, sich von den Wert- und Handlungsmustern der übrigen Gesellschaft zu distanzieren, unter Umständen in solchem Maße, dass eine Rückkehr in die Strukturen und Beziehungen der Mehrheitsgesellschaft schwierig wird. Die Folge ist zunehmende soziale Ungleichheit, Konfliktverschärfung und sozio-politische Desintegration. Die daraus entstehenden Probleme sind, soweit es um die Gewährleistung gleicher Chancen geht, in erster Linie eine Herausforderung für den Staat und die Kommune. Die Tendenz zur Ethnisierung sozialer Probleme und zur parallelgesellschaftlichen Abschottung verlangt aber die Öffnung der Zivilgesellschaft für multi-ethnische und multi-religiöse Kooperation.

Zivilgesellschaft und Kommunitarismus

Die Notwendigkeit zur Übernahme zivilgesellschaftlicher Handlungskonzepte in das Zentrum des Projekts der Sozialen Demokratie wurde sei dem Beginn der neunzehnhundertneunziger Jahre in einigen europäischen Ländern (wie Deutschland, Niederlande, Großbritannien) zunächst im Hinblick auf den in den USA erstarkenden und theoretisch breit fundierten Kommunitarismus diskutiert, der vor allem die politische und soziale Selbsthilfefunktion der Zivilgesellschaft in das Zentrum seiner Aufmerksamkeit rückte [122]. In der Frontbildung der politisch-philosophischen Strömungen der USA und in der eingebürgerten Terminologie ist mit dem Kommunitarismus außer dem im Hinblick auf die Belebung der Zivilgesellschaft produktiven Projekt auch eine problematische Philosophie vom Vorrang der Gemeinschaft vor dem Individuum verbunden, die den Traditionen der Sozialen Demokratie fremd ist [123]. Sie kann wie in den Theorien und Programmen von *Amitai Etzioni* zu illiberalen Gemeinschaftskonzepten führen, die durch ihre überzogene Vorstellung ethisch-kultureller Integration in den lebensweltlich verbundenen Kollektiven in Widerspruch zu dem dominanten Grundwert der persönlichen Freiheit treten[124].

Zivilgesellschaft als solidarische Handlungsform ist aber eine Form der politischen Vergesellschaftung, die eine punktuelle Kooperation von Bürgern auf der Grundlage rationaler Entscheidungen im Hinblick auf überlappenden Interessen verlangt. Als politisches Handlungsmodell setzt sie im Gegensatz zu den Annahmen der philosophischen Traditionen kommunitaristischer Ansätze nicht die umfassende Vergemeinschaftung voraus, die ethisch oder religiös integrierte Kollektive kennzeichnet. Solche weit gehenden ethnischen Homogenitätsunterstellungen sind für die Funktionsbedingung der politischen Zivilgesellschaft weder erforderlich noch förderlich. Sie sind vielmehr dazu angetan, den Hauptzweck, um den es in diesem Zusammenhang geht, die Vermehrung persönlicher Freiheitschancen und ihrer sozialen Voraussetzungen, nachhaltig zu gefährden.

Gerechtigkeit und Zivilgesellschaft

Mit Bezug auf das Projekt Zivilgesellschaft wird gegenwärtig diskutiert, z.B. in der niederländischen *Partei von der Arbeit,* ob für die Soziale Demokratie, sei es zusätzlich sei es

[122] Honneth 1993
[123] v. Alemann/ Heinze/ Wehrhöfer 1999
[124] Barber 1998a, vergl. Kap. 8

zentral, nun das von *Michael Walzer* vorgeschlagene Kriterium der nach sozialen Handlungssphären differenzierten Gerechtigkeit an Bedeutung gewinnen muss[125]. Dieses Kriterium verlangt, dass für die Verteilung der Lebenschancen des Einzelnen so wichtige Güter wie Einkommenshilfen, Fürsorge, Schulhilfen, Wohnungsunterstützung und ähnliches künftig eher in den jeweiligen Nachbarschaften und Lebenswelten entschieden werden soll, in denen der Einzelne lebt, und zwar von den Bürgerinnen und Bürgern, die ihn und seine Lebensumstände genau kennen, und die am Ende ja auch für die Hilfen aufkommen müssen, die ihm gewährt werden.

Diese Dimension des Gerechtigkeitsverständnisses entbehrt nicht einer gewissen politischen und sozialen Plausibilität, besonders dann, wenn Zivilgesellschaft als Handlungskonzept ins Zentrum politischer Strategien rückt. Sie wird aber problematisch und gerät mit der übergeordneten Dimension der Sicherung der Grundrechte in erheblichem Konflikt, wenn sie auf die Verteilung sozialer und wirtschaftlicher Güter im *Grundbestand* dessen bezogen wird, was zur *Sicherung gleicher Freiheit in den sozialen Lebensbedingungen* unerlässlich ist. Dann wäre diese nämlich zum einen im Prinzip nicht mehr gesichert, da sie gänzlich vom Wohlwollen und von der Einsicht kleiner Kollektive abhinge und sie wäre in ihrer tatsächlichen Ausgestaltung dem Ermessen, im schlimmsten Falle sogar dem Belieben von Nachbarschaftskollektiven anheim gegeben. Die Fälle, in denen das zu Willkür und Ungerechtigkeit oder gar zum Entzug lebensnotwendiger Grundgüter für viele führen würde, die aus dem einen oder anderen Grund in ihre Nachbarschaft nicht passen, oder deren Nachbarschaft als ganze zur Aufgabe der Herstellung sozialer Gerechtigkeit nicht passt, lassen sich leicht vorstellen[126].

Ressourcen, Restriktionen und Grenzen

Gegen die politische Zentralität der Zivilgesellschaft in ihren Funktionen der Selbstregierung und der sozialen Selbsthilfe im Rahmen Sozialer Demokratie wird der Einwand erhoben, sie verstärke die Ungleichheit und lenke den Druck zur notwendigen gesellschaftlichen Strukturreform vom politischen System ab. Die empirischen Studien haben in dieser Hinsicht zwei interessante Ergebnisse zu Tage gefördert. Während zutrifft, dass die Armen und Langzeitarbeitslosen jenseits wechselseitiger solidarischer Existenzhilfen kaum zur Mitarbeit in eher altruistisch orientierten, sozialen und politischen Initiativen bereit sind, zeigen diejenigen Regionen, in denen die soziale und wirtschaftliche Ungleichheit begrenzt ist, ein deutlich größeres zivilgesellschaftliches Engagement als die Regionen mit ausgeprägter Ungleichheit. Das könnte unter anderem daran liegen, dass zivilgesellschaftliche Aktivitäten, entgegen einem anderen Vorurteil, in aller Regel gerade nicht zu einem Verzicht auf Einwirkungen in das politische System führen. Im Gegenteil, je aktiver sich die Zivilgesellschaft entfaltet, desto kritischer, wachsamer und anspruchsvoller sind die Aktivbürger im Hinblick auf die Leistungen des politischen Systems und umso mehr sorgen sie auch selbst dafür, dass politisches Handeln sich an Gemeinwohlinteressen orientiert[127]. Die Stärkung der Zivilgesellschaft lenkt daher nicht von den notwendigen Strukturreformen, etwa im

[125] Cuperus 2004
[126] Vergl. Kap. 35
[127] Putnam 1993

Bildungs-, Wirtschafts- oder Sozialbereich ab, sondern verbessert ihre Verwirklichungschancen.

Im Hinblick auf die normativen Funktionsbestimmungen Sozialer Demokratie kann die Zivilgesellschaft, im Maße wie sie sich entfaltet und ihre Möglichkeiten tatsächlich auch ausschöpft, die folgenden Funktionsleistungen für Soziale Demokratie übernehmen:

1. Gesellschaftliche Demokratisierung ausgewählter Handlungsbereiche in der Lebenswelt.
2. Verbesserung der Einwirkungskompetenzen von Bürgerinnen und Bürgern auf die öffentliche Meinungs- und Willensbildung.
3. Solidarische Selbsthilfe.
4. Demokratische Korrekturen von Verwaltungshandeln und politischen Planungen.
5. Korrektur von Handlungsfolgen des Marktsystems durch Einbeziehung ortsansässiger wirtschaftlicher Akteure in die zivilgesellschaftlichen Verantwortungsstrukturen.
6. Bereitstellung der gesellschaftlichen Gelegenheitsstrukturen für solidarisches Handeln, die Anmahnung und Erfüllung von Bürgerpflichten.

Die Schwächung der Rolle der Mitgliederparteien in den europäischen Demokratien seit dem letzten Viertel des zwanzigsten Jahrhunderts hat die Bedeutung des politischen Handlungsfelds Zivilgesellschaft für die Soziale Demokratie beträchtlich erhöht. Dazu hat auch die Erfahrung beigetragen, dass viele der Auswirkungen der Globalisierung auf die Lebens- und Arbeitswelt angemessen vor allem nur noch im lokalen und regionalen Raum politisch bearbeitet werden können, so zum Beispiel wenn ganze Wirtschaftsbranchen infolge der globalen Konkurrenz eine Region wirtschaftlich brachzulegen drohen. Das Projekt Zivilgesellschaft ist ein wichtiges Element im Handlungsmodell Soziale Demokratie, kann aber nicht die Funktion übernehmen, als überwölbende und alles übrige integrierende Leitidee des Gesamtkonzepts zu fungieren und die Gesamtheit der politischen Steuerungs- und Partizipationsbestrebungen übernehmen oder gar die regulativen und distributiven Staatsfunktionen ersetzen[128].

Die genauere Analyse der Wirkungsmöglichkeiten und Handlungsgrenzen der Zivilgesellschaft lässt das Selbstmissverständnis hervortreten, das entsteht, wenn aus dem demokratiepolitischen Korrektiv und steuerungspolitischen Komplement Zivilgesellschaft der umfassende Gegenentwurf einer alternativen Verfassung der politischen Demokratie selbst gemacht werden soll. Die Zivilgesellschaft eröffnet mit den ihr eigenen Handlungsmöglichkeiten neben beträchtlichen Chancen direkter gesellschaftlicher Demokratisierung und solidarischer Handlungspraxis in der Dimension sozialer Hilfe zwar auch neue Chancen der politischen Selbststeuerung komplexer Gesellschaften, kann aber mangels der Eigenkomplexität ihrer Willensbildungs- und Handlungsstrukturen, wegen der stets begrenzten Garantie der Stetigkeit ihres Handelns und der unvermeidlichen Partikularität ihrer demokratischen Legitimationsbasis in keinem Falle die gesamte Last der notwendigen gesellschaftlichen Steuerungsleistungen oder gar die Garantie der Grundrechte übernehmen.

[128] Vergl. Kap. 51

IV. Politische Ökonomie

A. Paradigmenwechsel Globalisierung

18. Handlungsbedingung Offene Märkte

Der Handlungsrahmen für die politische Ökonomie der Sozialen Demokratie war seit dem Beginn der neunzehnhundertachtziger Jahre durch eine Reihe politisch bedingter Entscheidungen und Ereignisse einer säkularen Wende unterworfen. Sie definiert die wirtschaftlichen und sozialpolitischen Handlungsbedingungen für alle nationalstaatlichen und regionalpolitischen Akteure von Grund auf neu[1]. Das gilt im Kern, wie in einem späteren Kapitel im Einzelnen begründet werden soll, nach aller gegenwärtig möglichen Voraussicht in fortgeltender Weise für die wichtigsten wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsdimensionen auch für den Fall, dass es in überschaubaren Fristen gelingen sollte, die weit reichenden Programme einer positiven Globalisierung zu realisieren, die von den politischen Akteuren der Sozialen Demokratie verfochten werden[2]. Auch im Falle weit gehenden Gelingens der grundrechtlich gebotenen und politisch möglichen politischen Gestaltung der globalen wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsbedingungen bleibt ein radikal veränderter Kontext durch die Tatsache der globalen Integration von Produkt- und Finanzmärkten bestehen. Die offenen Weltmärkte wurden nicht als *fact of life* Wirklichkeit, sondern durch eine Reihe politischer Entscheidungen. Dennoch wird ihr funktionaler Kern eines *global erweiterten Wettbewerbs* auf den Güter-, Dienstleistungs- und Investitionsmärkten voraussichtlich aus legitimatorischen *und* politischen Gründen fortgeltend wirksam bleiben.

Der schon seit den neunzehnhundertsiebziger Jahren durch die Preisgabe der Bretton-Woods-Institutionen in Gang gesetzte Prozess der zunehmend transnationalen Integration der Märkte überschritt zu Beginn der neunzehnhundertneunziger Jahre eine entscheidende Schwelle. Mit dem Ende des sowjetkommunistischen Imperiums 1989 wurde der gesamte Bereich Zentral- und Osteuropas in den kapitalistischen Weltmarkt integriert. Der Übergang von GATT zur WTO brachte eine wesentliche Liberalisierung der Konditionen des Welthandels mit sich. Und die erfolgreiche Realisierung des im Maastrichter Vertrag beschlossenen einheitlichen Marktes in der Europäischen Union wurde zu einem bedeutenden Liberalisierungsschritt in der stärksten Wirtschaftsregion der Welt. In der Folge vollzog sich eine Welle weit gehender Liberalisierung der Wirtschafts- und Handelspolitik in allen wichtigen Handelsnationen der Welt. Als Ergebnis dieser Entscheidungen und Ereignisse änderten sich die weltweiten ökonomischen Rahmenbedingen in vierfacher Hinsicht entscheidend:

Erstens: Der Wettbewerb auf den nicht geschützten, für den globalen Handel zugänglichen Produktmärkten verschärfte sich weltweit infolge des erleichterten Marktzuganges von Niedriglohnökonomien.

---

[1] Beck 1998a, 1998b, Zürn 1998, Streeck 1999, Held/ McGrew 2000, Scharpf/ Schmidt 2002

[2] Beispielsweise das ehrgeizige Programm der Sozialdemokratischen Europäischen Partei für dieses Handlungsfeld von 2003, der sogenannte Rasmussen-Report, Rasmussen 2003. Zu den Einzelheiten vergl. Kap.51: Die globale Einbettung der Märkte.

T. Meyer, *Theorie der Sozialen Demokratie,* DOI 10.1007/978-3-531-92841-8_4,
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Zweitens: Die weit reichende Flexibilisierung der Finanzmärkte in Verbindung mit neuen, von der realen Ökonomie der Güter und Dienstleistungen weit gehend unabhängigen Finanzinstrumenten führte zu einer beträchtlichen Erhöhung der Beweglichkeit transnationaler Kapitalströme, insbesondere auch für die sehr großen Finanzmassen institutioneller Anleger.

Drittens: Die neue globale Flexibilität der Finanzmärkte setzt die Staatshaushalte unter Druck, da im Falle einer von Anlegern als zu hoch angesehenen Verschuldung einzelner Länder der Rückzug von Investitionen im großen Stil die wahrscheinliche Folge ist.

Viertens: Das transnational flottierende Anlagekapital in der Größenordnung hoher Milliardenbeträge verlangt eine Unternehmenspolitik der kurzfristigen hohen Gewinne, weil es abgelöst von allen lokalen Ligaturen allein noch dem reinen Renditeinteresse folgt.

Während die Nationalökonomien der Staaten und regionalen Kooperationssysteme in den Wirtschaftskrisen *vor* dem neuen Globalisierungsparadigma die Chance durch höchst unterschiedliche Strategien der Anpassung hatten, geraten unter den veränderten Bedingungen die Sozialstaatsstrukturen und in unterschiedlichem Maße auch die ökonomischen Regulationsregime unter Druck. Die institutionelle Verfassung der politischen Ökonomie und der Sozialstaatorganisation der einzelnen Gesellschaften als solche sind nun herausgefordert. Realistische Handlungsstrategien einer neuen politischen Ökonomie Sozialer Demokratie unter Globalisierungsbedingungen müssen auf diese Herausforderungen nachhaltige Antworten finden, die zugleich den normativen Grundentscheidungen und den akteurstheoretisch definierten Realisierungsbedingungen genügen.

Der Fokus der nachfolgenden Betrachtungen zur Politischen Ökonomie der Sozialen Demokratie liegt infolgedessen auf der Erörterung langfristig erfolgversprechender Handlungsstrategien unter der Bedingung offener Märkte. Auf die im Kapitel über die Globalisierung und politische Kontingenz gegebene ausführliche Begründung dafür, was an der Globalisierung mit welchen voraussichtlichen Folgen unter den heute absehbaren Handlungsbedingungen veränderbar erscheint und was auch in einem *best case scenario* nicht, wird an dieser Stelle nur vorgreifend verwiesen[3].

B. Ökonomie

Thomas Meyer, Jan Turowski

19. Grundrechte und politische Ökonomie

Die soziale Interpretation der liberalen Grundwerte gründet in einer epochalen historischen Erfahrung. Es ist die in der frühkapitalistischen Entwicklungsphase aller europäischen Länder gemachte Beobachtung, dass ein bestimmter Gebrauch der Institutionen des Produktionsmitteleigentums und des Marktes nach den Regeln der individuellen Willkürfreiheit zu einer eindeutigen und massiven Beeinträchtigung der Grundrechte und Freiheitschancen eines sehr großen Teils der Bürger in ihrer Eigenschaft als Wirtschaftsbürger führt. Daraus resultiert für sie unter den gegebenen Umständen zugleich auch eine substanzielle Beein-

[3] Vergl. Kap. 48

trächtigung ihrer Fähigkeit als politische Bürger, ihre Freiheitsrechte politisch-autonomer Staatsbürgerschaft gleichberechtigt auszuüben. Zudem erzeugt der *selbstregulierende* Markt unter empirischen Bedingungen durch eine Reihe von Funktionsdefiziten, von den Konjunkturzyklen bis zur Selbstaufhebung durch Vermachtungstendenzen, auch eine die Grundrechte vieler verletzende Risikohäufung, die Freiheitschancen, Lebensgüter und Grundrechte beeinträchtigt. Die liberale Theorie, erst recht ihr libertärer Erbe, tendiert zur Identifikation der Institutionen des selbstregulierten Marktes und der Eigentumsfreiheit mit den universellen Grundwerten des politischen Liberalismus: Freiheit und Gleichheit. Beide können daher die prinzipiellen Funktionsdefizite dieser Institutionen im Lichte der politischen Grundwerte nicht angemessen thematisieren. Auch die marxistische Kritik setzt die liberalen Grundwerte mit den wirtschaftsliberalen Institutionen gleich. Sie gelangt im Namen einer wahrhaft menschlichen Emanzipation zur Verwerfung beider und endet in Utopien ohne Rechtsgarantien. Schon seit dem neunzehnten Jahrhundert gab es aber auch Ansätze einer demokratisch sozialen Interpretation der Widersprüche des Marktkapitalismus, die die Identifikation der wirtschaftsliberalen Institutionen mit den Grundwerten des politischen Liberalismus verwarf[4]. Sie stützt sich, in diesem Punkte in ununterbrochener Kontinuität bis in die Gegenwart, auf das empirische Argument, das bei krass ungleicher Verteilung des Produktionsmitteleigentums und ungeregelter Funktion der Märkte die Willkürfreiheit im Gebrauch beider in Widerspruch zum Universalismus der liberalen Grundwerte treten muss. Diese Beobachtung begründet das generative Argument der sozialen Interpretation der liberalen Grundwerte. Es besagt in seinem Kern, dass der Gebrauch des Produktionsmitteleigentums, die Funktionsbedingungen des Marktes sowie die Verteilung der materiellen Lebenschancen korrigierenden institutionellen Bedingungen unterworfen werden müssen, die sie mit dem gleichen Freiheitsrecht aller verträglich gestalten. Produktionsmitteleigentum und Marktregulierung gewinnen in dieser Interpretation im Interesse ihrer Vereinbarkeit mit den universellen liberalen Grundwerten den reduzierten Status möglicher Mittel für übergeordnete Zwecke. Es war schon seit der ersten Generation der Theorie der Sozialen Demokratie deren charakteristisches Merkmal im Unterschied zur orthodoxen Tradition des Sozialismus, dass sie auf die pauschale Zurückweisung der wirtschaftsliberalen Institutionen verzichtete und diese stattdessen unter den empirisch einzulösenden Begründungsanspruch stellte, wie weit sie in ihrer jeweils gegebenen Verfassung mit den universellen Grundwerten verträglich sind. Für notwendige Korrekturen hat diese Tradition von Anbeginn immer Konzepte der arbeitsrechtlichen Einschränkungen, sozialstaatlichen Einbindungen und wirtschaftsregulativen Einbettung vorgesehen. Die Komposition des dadurch entstehenden mehrdimensionalen Institutionen-Mixes sollte sich allein aus ihrer Angemessenheit an die universellen Grundwerte rechtfertigen. Die aus den liberalen Widersprüchen resultierenden Grundrechtsverletzungen bewirken in rechtsstaatlichen Demokratien politische Handlungspflichten zu ihrer Verhinderung oder Begrenzung. Das ist das Thema der politischen Ökonomie einer Theorie der Sozialen Demokratie.

Die *politische Ökonomie* ist der Untersuchung des Verhältnisses von Klassen, Staat, Markt und Demokratie gewidmet[5]. Da, wie vor allem *Esping-Andersen* gezeigt hat, auch Wohlfahrtsstaatsregime als ein Instrument zu verstehen sind, Strukturen und Ergebnisse des ökonomischen Systems auf politischem Wege zu beeinflussen, stellen sie in der Gegenwart

[4] Shaw (Fabian Essays) 1962, Lassalle 1970, Bernstein 1999. Vergl. dazu Meyer 1977, Heimann /Meyer 1982, Novy 1978

[5] Esping-Andersen 1990: 12

eine der entscheidenden Variablen der politischen Ökonomie dar[6]. Darüber hinaus kommt eine Vielzahl weiterer Institutionen, Akteure und Handlungsprogramme, vor allem aber der Staat selbst und seine Politik ins Spiel. Die politische Ökonomie der Sozialen Demokratie muss vor allem die Beziehungen zwischen den drei Variablen politisches System, ökonomisches System und Sozialstaatsregime klären.

Für die Analyse der politischen Ökonomie der Sozialen Demokratie bietet sich ein dreigliedriger theoretischer Zugang an. *Erstens*: Die *normative Theorie* der Sozialen Demokratie mit ihrer Entfaltung universeller Grundrechte, auf die jeder Staatsbürger in moderner Demokratie einen gleichen und uneingeschränkten Anspruch hat, bildet den Horizont für die Problemerörterung. *Zweitens:* die *historisch-systematische* Analyse der durch die ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung zu Tage getretenen Probleme und Risiken für die politische Durchsetzung der Geltung der Grundrechte bildet einen analytischen Leitfaden. Und drittens: die *empirisch vergleichende Forschung praktizierter Strategien* zur Lösung dieser Probleme, die in jüngster Zeit in unterschiedlichen Gesellschaften mit guten Gründen unter Berufung auf politische Zielsetzungen Sozialer Demokratie realisiert worden sind, liefert ein Tableau für die Spielräume der politischen Ökonomie Sozialer Demokratie sowie die Bedingungen und Folgen, die sie kennzeichnen.

Die vergleichende Analyse eröffnet einen Horizont praktizierter Möglichkeiten der politischen Ökonomie Sozialer Demokratie unter unterschiedlichen kulturellen, politischen und akteursbezogenen Voraussetzungen. Sie kann die Frage nach den Kausalverhältnissen zwischen den einzelnen Variablen weit gehend offen lassen, denn es geht ihr nicht um die Erklärung der in unterschiedlichen Gesellschaften gewählten Entwicklungspfade. *Eduard Heimann* und *Karl Polanyi* haben auf unterschiedlichen Wegen gezeigt, dass Märkte überhaupt nur dann in einer gesellschaftsverträglichen, politisch legitimierbaren Weise funktionieren können, wenn sie umfassend in die sozialen und politischen Systeme der Gesellschaft eingebettet sind[7]. Die Erfahrung der Planwirtschaft und ihre wissenschaftliche Analyse haben den Nachweis erbracht, dass das Wirtschaftssystem der Gesellschaft nur dann für das soziale und politische Teilsystem die von ihm geforderten Leistungen der produktiven Erzeugung und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen erbringen kann, wenn es in diesem Rahmen in ausreichender Weise seiner eigenen Funktionslogik beim Einsatz der verfügbaren Ressourcen folgen kann. Insofern stellt die politische Ökonomie der Sozialen Demokratie von ihren Voraussetzungen her ein Handlungsfeld spannungsreicher und widersprüchlicher Beziehungen zwischen gegensätzlichen Institutionen dar. Es kann nicht in der Form eines Modells beschrieben werden, sondern nur als ein weit geöffneter Variationsraum unterschiedlicher Institutionen und Handlungsstrategien. Sie zielen auf die Optimierung des Zusammenwirkens der widerspruchsvollen Elemente Markt, Sozialstaat, staatliche Regulation und korporatistische Akteure, um den universellen Grundrechten in ihrer Gesamtheit so weit als möglich entsprechen zu können.

Eine ökonomische Theorie der Sozialen Demokratie, die das den tatsächlichen Gegebenheiten angemessene Maß an Komplexität und Realismus nicht verfehlen will, muss von vier empirisch gut bestätigten historisch-theoretischen *Prämissen* ausgehen:

Erstens, der von *Karl Polanyi* historisch-empirisch belegten These, dass Marktsteuerung und Eigentumsfunktionen zu allen Zeiten in gesellschaftliche Funktionsbedingungen und soziale Wertstrukturen eingebettet waren, die ihre je spezifische Funktionsweise im

[6] Esping-Andersen 1990
[7] Polanyi 1977, Heimann 1954

Rahmen historisch gegebener Gesellschaften überhaupt erst ermöglichten[8]. Das Projekt eines *selbstregulierenden* Marktes, der primär nach seiner eigenen Logik funktioniert, so dass Bestrebungen seiner Regulation und Rahmung erst sekundär in problematischer Weise hinzutreten, erweist sich im Lichte der Empirie als eine ideologische Fiktion. Der von gesellschaftlicher Einbettung abgelöste selbstregulierende Markt zeigt sich beim Versuch seiner Realisierung aus einer Reihe unterschiedlicher Gründe als ein unvermeidlich selbstdestruktives Programm. Die gesellschaftliche Einbettung geht der realen Funktionsmöglichkeit von Märkten immer schon voran und bleibt mit ihnen in jedem in der Realwelt denkbaren Falle symbiotisch verbunden[9]. Es geht beim Verhältnis von Politik, Gesellschaft und Markt also nur um Anspruch, Form und Reichweite der Einbettung. Wirtschaft ist als mögliche Realität immer Wirtschaft der Gesellschaft[10].

Zweitens: Jedes Wirtschaftsmodell, das im Rahmen einer Sozialen Demokratie praktiziert werden soll, muss die Fähigkeit besitzen, sich in der Konkurrenz mit andersartig organisierten Wirtschaftmodellen sowie im Rahmen global integrierter Märkte ökonomisch erfolgreich zu behaupten. Ist diese notwendige Bedingung nicht erfüllt, verliert das Modell sowohl seine ökonomische Existenzfähigkeit wie auch seine politische Legitimität, was auch immer seine normativen Ansprüche sein mögen[11].

Drittens: Bei dem zu Beginn des einundzwanzigsten Jahrhunderts erreichten Stand der Realerfahrung mit ökonomischen Systemexperimenten und ihrer wissenschaftlichen Interpretation kann eine realistische Theorie des Wirtschaftssystems im Rahmen einer Theorie der Sozialen Demokratie nur im Anschluss an den empirisch orientierten *Varieties of Capitalism*-Ansatz entwickelt werden[12]. Gerade dieser Ansatz aber demonstriert mit überzeugender Beweiskraft, dass es in der wirklichen Welt der markwirtschaftlichen Organisationsformen sowie der verschiedenartigen Formen von Politik-Markt-Symbiosen eine beträchtliche Bandbreite funktionstüchtiger Organisationsmöglichkeiten gibt, so dass sich weder die modellplatonistische Option noch die reine status-quo Orientierung im Bezug auf gegebene Wirtschaftssysteme erfahrungswissenschaftlich rechtfertigen lassen[13].

Viertens: Alle drei politischen Steuerungsinstrumente, die in der demokratischen Gesellschaft prinzipiell für die Lösung politisch definierter Probleme einzeln oder in wechselnden Kombinationen miteinander eingesetzt werden können, *Marktlogik*, *Staatshandeln* und *zivilgesellschaftliche Selbstorganisation,* verfügen über spezifische Leistungsprofile, denen jeweils auch eigene Grenzen gesetzt sind. Sie sind je nach Problemlage und Aufgabenstellung sowohl durch die relative Überlegenheit über die jeweiligen Steuerungsalternativen wie auch durch Elemente systematischen Funktionsversagens gekennzeichnet. Keines dieser Steuerungsinstrumente besitzt a priori eine moralische oder funktionale Überlegenheit über die anderen. Ihre Qualität und problembezogene Angemessenheit kann sich allein in der empirisch zu erweisenden Fähigkeit zeigen, spezifische normativ definierte Probleme auf überlegene Weise lösen zu können. Worum es daher bei einer politisch-ökonomischen Steuerungstheorie der sozialen Demokratie allein gehen kann, sind bereichs- und aufgaben-

[8] Polanyi 1977
[9] Polanyi 1977
[10] Luhmann 1989
[11] Milner 1989: 213
[12] Vergl. Kap. 24
[13] Ostheim 2003

bezogene Antworten auf die Frage nach dem jeweils pragmatisch angemessenen Institutionen-Mix.

Arten der Gefährdung liberaler Grundrechte

Aus der empirischen Erfahrung mit den sozialen, politischen und ökonomischen Auswirkungen des selbstregulierten Marktes im Frühkapitalismus, verbunden mit der weit gehenden Verabsolutierung der Verfügungsrechte aus Produktionsmitteleigentum in dieser Phase, entwickelte die soziale Kritik die Grundzüge einer Matrix der prinzipiellen Arten der Gefährdung von Grundrechten durch die Wirkungen kapitalistischer Wirtschafts- und Sozialverfassung. Da sie weder von der Überzeugung geleitet war, dass diese Widersprüche durch eine Preisgabe der Prinzipien aufzulösen seien, noch eine fundamentale Beseitigung der auf privates Produktionsmitteleigentum und Marktregulation gestützten Wirtschaftsverfassung als Problemlösung erachtete, gewann diese Matrix in implizierter oder explizierter Form die Funktion einer Orientierung für die Entwürfe der politischen Ökonomie der Sozialen Demokratie. Sie basiert auf einer Heuristik der Gefährdungsarten von Grundrechten im Lichte der historischen Erfahrungen und ist insofern für neue Erfahrungen im Zuge der geschichtlichen Entwicklung grundsätzlich offen. Sie ermöglicht die Ermittlung einer Reihe prinzipieller Gefährdungsdimensionen. Dazu gehören:

Erstens: Personen können verschuldet oder unverschuldet beim Versuch scheitern, ein ausreichendes Einkommen am Markt zu erzielen. In diesem Falle sind ihnen die Bedingungen eines menschenwürdigen Lebens, im Grenzfall des physischen Überlebens verwehrt. Dies kommt einer Verletzung aller Grundrechte gleich. Der Anspruch der betreffenden Personen auf *private*, *soziale* und *politische* Autonomie ist fundamental verletzt.

Zweitens: Personen können durch unzureichendes Einkommen in ihrem Anspruch verletzt sein, ihre negativen Freiheitsrechte praktizieren zu können. Dies entspricht im Hinblick auf die am Markt erzielten Ergebnisse einer Beeinträchtigung ihrer sozialen Handlungsfähigkeit und damit ihrer privaten und politischen Autonomie.

Drittens: Personen können infolge eigener Mittellosigkeit zum Abschluss von Erwerbsverträgen genötigt sein, die in ihrem Vollzug Bedingungen ihrer Menschenwürde verletzen. Das führt zur Beeinträchtigung ihrer sozialen Autonomie.

Viertens: Personen können durch Ungleichheiten der Verteilung sozialer Lebensgüter in ihren positiven Handlungschancen behindert und in ihren politischen Beteiligungsrechten benachteiligt sein. Das entspricht einer Gefährdung ihrer privaten und politischen Autonomie.

Alle diese Risiken sind in dem Maße wahrscheinlich, in dem Märkte als selbstregulierende Institutionen aus einer auf die Grundrechte bezogenen sozialen und politischen Einbettung herausgelöst werden. Diese Feststellung entspricht systematischer historischer Erfahrung und findet in den Theorien des Marktversagens ihre Erklärung[14].

[14] Bator 1958, Horn/ Knieps/ Müller 1988, Krakowski 1988, Salanié 2000, Fritsch/ Wein/ Ewers 2003

20. Eigentum und Freiheit

Zu den elementaren Grundrechtsfragen der politischen Ökonomie der Sozialen Demokratie gehört die Klärung der Rolle des Privateigentums an Produktionsmitteln. Von der Antwort auf diese Frage hängen die Lösungsmöglichkeiten für fast alle übrigen Probleme ab, die sich in diesem zentralen Handlungsbereich stellen. Soziale Demokratie verlangt die soziale Einbettung der Eigentumsrechte, soweit ihre Ausübung die Freiheitsrechte Dritter und das Gemeinwohl berührt. Nach der libertären Auffassung allerdings würde dieser Anspruch schon an der normativen Prämisse der rechtsstaatlichen Demokratie scheitern, der zufolge darin eine Verletzung absoluter Grundrechte der Eigentümer zu sehen sei, die sich durch kein demokratietheoretisches Argument rechtfertigen lasse. Im Lichte der europäischen Ideen- und Rechtsgeschichte erscheint dieses libertäre Argument eines uneingeschränkten Eigentums-Absolutismus aber keineswegs als die Verteidigung einer großen Tradition. Es erscheint eher als eine späte und verfassungsrechtlich prekäre Ausnahmeerscheinung. Sie hält gegen alle Erfahrungen der Folgezeit an einem Argument fest, das sich einer spezifischen historischen Konstellation verdankte, nämlich den Abwehrkämpfen des liberalen Bürgertums gegen absolutistische Willkür. Im Rechtsdenken wie in der rechtlich-politischen Praxis hatte hingegen immer die Vorstellung Vorrang, Privateigentum an Grund und Boden sowie an Produktionsmitteln sei eine Art Treuhänderschaft, die Privatpersonen vom Staat, von Gott oder von quasistaatlichen Autoritäten im Auftrag der Gemeinschaft unter Auflagen und häufig auch auf Zeit verliehen wird, damit sie in einer Weise davon Gebrauch machen, die nicht nur dem eigenen, sondern immer auch einem weiter gefassten gesellschaftlichen Nutzen dient[15].

Die Analyse der Grundstruktur von Produktionsmitteleigentum am Beispiel der Theorie von *John Locke* hat deutlich werden lassen, dass es sich dabei unvermeidlich um eine mindestens dreigliedrige Relation handelt[16]: *Erstens*, ein Verhältnis des Eigentümers zu den Sachen, die sein Eigentum sind*, zweitens*, ein Verhältnis der Personen des Eigentümers und des Nichteigentümers beim produktiven Gebrauch dieser Sachen zueinander, und, *drittens*, ein Verhältnis des Eigentümers zur Gesamtheit aller Personen, die vom Gebrauch des Eigentums betroffen sein können. Wie die Realgeschichte des auf freiem Privateigentum beruhendem Marktkapitalismus gründlich und umfassend demonstriert hat, bergen vor allem die zweite und die dritte dieser sozialen Relationen weitreichende und substanzielle Risiken für die Freiheitschancen und die Grundrechte aller jeweils vom Eigentumsgebrauch mitbetroffender Dritter.

Der absolute Eigentumsanspruch war schon bei Locke mit dem Widerspruch behaftet, dass die Verfügung des Gemeinwesens über das Eigentum aller im Akt der Besteuerung zum Zwecke der Sicherung der gemeinsamen Ordnung den Vorrang des Gemeinwesens bei der Bestimmung des Privateigentums nicht gänzlich tilgen konnte. Privateigentum ist in dieser historischen Konstellation bis weit hinein in die Diskussionen der politischen Philosophie zu einem Mythos im liberalen Freiheitsdiskurs geworden, der die nüchterne Klärung seiner legitimen Substanz und Reichweite häufig behindert. Für die entscheidende Frage etwa, für welche Gemeinschaftszwecke welcher Steuersatz, in welcher Form der Progression legitimer Weise erhoben werden darf, kann aus dem Eigentumsrecht selber nur die weit

[15] Kap. 2
[16] Kap. 3

gezogene Grenze abgeleitet werden, dass keine konfiskatorischen Folgen eintreten dürfen. Alles Übrige kann immer nur eine Entscheidung der Gemeinschaft der Staatsbürger sein, die in demokratischen Prozeduren unter Wahrung der Grundrechte aller zu treffen ist[17]. Auf die Erfüllung dieser Normen beruft sich der schwedische Sozialstaat mit seinen hohen Steuersätzen und seiner scharfen Progression nicht minder als die libertäre Politik in anderen Ländern, die geringere Sätze und schwächere Progression für angemessen hält. Den Ausschlag bei Entscheidungen dieser Art gibt nicht der Eigentumsbegriff selbst, sondern eine je spezifische Mischung aus den Traditionen der politischen Kultur eines Landes, pragmatisch interpretierten Erfahrungen mit den Erfolgsbedingungen des wirtschaftlichen Handelns der Staatsbürger unter den jeweils gegebenen Bedingungen, ihre Auswirkungen auf die Grundrechte aller Bürger sowie deren Folgen für die durch sie tatsächlich zu erwartete Gesamtsteuersumme.

Der libertäre Eigentums-Mythos hält daher weder der historischen noch der begrifflichen oder demokratietheoretischen Prüfung stand[18]. Die Bestimmung von Inhalt und Grenzen des Privateigentums kann sich in einem auf Grundrechte gestützten Gemeinwesen prinzipiell seinen beiden konstitutiven Relationen zu den Rechten Dritter und zu den Rechten und Interessen des Gemeinwesens als Ganzem nicht entziehen. Die rechtliche Ausgestaltung dieser beiden Dimensionen liegt logischerweise nicht in der Verfügungsmacht der Eigentümer bis auf die ihrerseits variable Sperrklausel des Konfiskationsverbots. Für das Problem des Risikos der Kollision der Freiheitsrechte von Personen, bei der eine Person in Ausübung ihrer Freiheitsrechte am eigenen Eigentum über die Möglichkeit und Grenzen der Handlungsfreiheit anderer Personen im Kontext abhängiger Beschäftigung unvermeidlich mitverfügt, bietet die Naturrechtstheorie *Lockes* keine Lösungen an.

In relativer Unabhängigkeit von der Struktur der *Lockeschen* Eigentumstheorie und abgelöst vom anti-absolutistischen Kontext seines Ursprungs, hat die auf sie gestützte wirtschaftsliberale Tradition den freiheitstheoretischen und ideologischen Topos entwickelt, dass die uneingeschränkte Eigentumsfreiheit zugleich elementarer Bestandteil und Voraussetzung der Handlungsfreiheit überhaupt sei[19]. Sie ist durch eine Tendenz charakterisiert, diesen Anspruch vom Umfang, von der Art und von der Verfügungsweise, um die es bei Eigentumstiteln geht, vollständig abzulösen. Auf diese Weise wird aus der unvermeidlich mehrstelligen sozio-politischen Relation, die Privateigentum an Produktionsmitteln ihrem Wesen nach darstellt, die bloß einstellige Relation eines künstlich reduzierten Verhältnisses des Eigentümers zu einer von ihm besessenen Sache. In dieser libertären Zurichtung können als legitime Fragen der Freiheitssicherung und -gefährdung dann allein noch Probleme der rechtsstaatlichen Sicherung gegen staatliche Übergriffe in die individuelle Handlungssphäre und Fragen der gleichberechtigten Teilhabe an der Konstitution und Legitimation staatlicher Willensbildung in Betracht gezogen werden. Gesellschaft und Wirtschaft selbst erscheinen als natürlicher Ort der Freiheitsentfaltung.

Mögliche Freiheitsbeschränkungen, die als Folge wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheit im Hinblick auf Verfügungschancen über Privateigentum entstehen, werden auf diese Weise dem Blickfeld der politischen Theorie und ihrer Legitimationsfragen durch normative Vorentscheidungen von vornherein entzogen. Denn weder die Frage nach dem Risiko der realen substanziellen Beschränkung politischer Freiheitsrechte für gesellschaftli-

[17] Vergl. Kap. 36
[18] Nagel/ Murphy 2002
[19] Nozick 1974

che Gruppen infolge ihres Mangels an materiellen Handlungsressourcen, noch die Frage nach dem Risiko eines Freiheitsverlustes durch Abhängigkeit infolge von Eigentumslosigkeit können auf der Grundlage dieser Prämissen angemessen thematisiert werden. Die Frage nach der Verletzung von menschlicher Würde und grundlegenden Menschenrechten infolge von Not, Armut und entwürdigender Abhängigkeit werden als Gegenstand privater Moralpflichten wohlhabender Bürger klassifiziert.

Libertäre und soziale Ökonomie

Die libertäre Vorstellung bezieht entgegen der historischen Erfahrung des neunzehnten und zwanzigsten Jahrhunderts ihren normativen Geltungssinn weiterhin aus der Annahme, dass im Rahmen einer liberalen Verfassung der Erwerb von Produktionsmitteleigentum allein dem Freiheitsgebrauch des Individuums überlassen bleibt und insofern ein Regelungsbedarf des liberalen Staates in diesem Bereich schon von den Grundbegriffen her ausgeschlossen bleiben muss. Es liegt demzufolge allein im Ermessen des Freiheitsgebrauchs des Einzelnen, in den ökonomischen und gesellschaftlichen Verhältnissen als Nichteigentümer mit Produktionsmitteleigentümern Vertragsbeziehungen einzugehen. Das Faktum der ungleichen Verteilung von Produktionsmitteleigentum mit seinen tatsächlichen rechtlichen und moralischen Folgen für die Würde und die Freiheit Dritter bleibt daher prinzipiell unterhalb der normativen Wahrnehmungsschwelle dieses libertären Konzepts.

In den Debatten über den Zusammenhang von Liberalismus und Sozialismus, die seit den achtzehnhundertachtziger Jahren im Rahmen der *Fabian Society* in Großbritannien geführt wurden, spielte die Theorie des Privateigentums eine Schlüsselrolle. Es ging dabei um Antworten auf die Frage, ob dem Programm sozialliberaler Reformen in den Bereichen von sozialer Sicherung, Arbeitsschutz und Wirtschaftsregulation durch den Grundrechtsschutz des Privateigentums eine im Rahmen der liberalen Demokratie unüberwindbare Grenze gesetzt sei[20]. Die diesem Diskurs nachfolgende Theoriebildung hat herausgearbeitet, dass Privateigentum an Produktionsmitteln die Grundrechte Dritter im Prinzip in sieben unterscheidbaren Handlungsdimensionen berührt und sie in all diesen Dimensionen unter bestimmten Bedingungen auch substanziell verletzen kann[21]:

Erstens: Privateigentum kann die Eigentumsbildung der Eigentumslosen strukturell behindern, nämlich dann, wenn es fortwährend Vertragsbedingungen mit ihnen durchsetzt, die entweder die Bildung eigenen Produktionsmitteleigentums der Eigentumslosen in der Praxis ausschließt oder, falls es möglich ist, deren rentable Etablierung am Markt verhindert.

Zweitens: Privateigentum kann durch Marktkonzentration und daraus folgende Wettbewerbsbeschränkung zu überhöhten Preisen und Einschränkungen der Konsumentensouveränität führen.

Drittens: Privateigentum kann durch die Ausübung seiner Direktionsgewalt im ökonomischen Verwertungsprozess selbst zu einer Verletzung der Menschenwürde und der sozialen Autonomie der Betroffenen führen.

Viertens: Privateigentum kann durch eine erheblich asymmetrische Mobilisierung von Ressourcen im politischen Kommunikationsprozess zu einer systematischen interessebe-

[20] Fabian Essays 1962, Meyer 1977
[21] Vergl. Cohen 1986, 1993

dingten Verzerrung der öffentlichen politischen Diskurse und politischen Willensbildungsprozesse führen.

Fünftens: Privateigentum kann durch Einsatz seiner asymmetrischen Ressourcen zur systematischen Bevorzugung von Kandidaten für politische Mandate und Ämter führen.

Sechstens: Privateigentum kann durch seine Verfügung über den Einsatz der Produktionsmittel auf dem Wege von Sanktionsdrohungen gegenüber den politischen Autoritäten zum Aussetzen oder zur Verkürzung demokratisch legitimierter Handlungsprogramme führen.

Siebentens: Privateigentum kann durch die ökonomischen Mechanismen seiner Reproduktion die fortwirkende Eigentumslosigkeit Dritter bedingen, bis hin zu Armut, Not und Abhängigkeit und damit der Verletzung grundlegender Menschenrechte der Betroffenen.

Soweit die daraus resultierenden Grundrechtsverletzungen nicht individuellen Versäumnissen einzelner Personen zugerechnet werden können, die diese auf dem Wege individueller Handlungsstrategien überwinden können, besteht in grundrechtlich legitimierten liberalen Demokratien daher eine politische Handlungspflicht zur Verhinderung oder Begrenzung der resultierenden Grundrechtsverletzungen.

Eigentumsbegrenzung im Staatsrecht

Beispielhaft für den Weg der Sozialen Demokratie zur Regelung der Kollision der Freiheitsrechte, die aus Produktionsmitteleigentum folgen kann, ist die Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts* der Bundesrepublik Deutschland. Es hat in seinem Urteil über das *Unternehmensmitbestimmungsgesetz von 1972* eine rechtliche Bewertung des Verhältnisses der Grundrechte zueinander in den verschiedenen Relationen des Eigentumsverhältnisses vorgenommen. Dabei ruft es zunächst die verfassungsrechtliche Prämisse in Erinnerung, dass bei der Prüfung der Grundrechte von Bürgern in ihrem Verhältnis zueinander und zur Nutzung von Privateigentum die Beziehungen zwischen drei normativen Ansprüchen auf dem Prüfstand stehen: Die Grundrechte beider betroffenen Parteien und die Regelungen, die dazu in der Verfassungsordnung selbst schon niedergelegt sind, im Falle der Bundesrepublik die allgemeine Sozialbindung des Eigentumsrechts nach Art.14,3 des Grundgesetzes.

Das Gericht unterscheidet zwischen zwei Verwendungsdimensionen von Privateigentum „im Gesamtgefüge der Grundrechte“: nämlich einer *vermögensrechtlichen* und einer *sozialen* Funktion. Die vermögensrechtliche Dimension steht in einem inneren Zusammenhang mit der persönlichen Freiheit, denn sie sichert dem Eigentümer „eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens“[22]. In dieser Hinsicht besteht eine grundsätzlich privatnützige Verfügungsbefugnis über das Eigentum und eine Erhaltungsgarantie. Die Beziehungen zwischen dem Grundrecht auf Eigentum und dem Grundrecht der Handlungsfreiheit sind eng und berühren in der Substanz nicht die Rechte Dritter. Aus diesem Grunde bestehen auch weder eine Berechtigung noch ein Anlass zu einem staatlichen Handeln, dass den Gebrauch der Eigentumsrechte, außer im Rahmen der allgemeinen Gesetze, regeln oder einschränken müsste. „Soweit es um die Funktion des Eigentums als Element der Siche-

[22] Dies und alle folgenden Zitate: BVerfG „Mitbestimmung der Arbeitnehmer“ v . 1.3.1979

rung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht, genießt dieses einen besonders ausgeprägten Schutz".

„Dagegen ist die Befugnis des Gesetzgebers zur Inhalts- und Schrankenbestimmung umso weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht". Sobald also Privateigentum in seinem Gebrauch zu einer dreidimensionalen Relation wird, weil es nicht ohne die Mitwirkung Dritter realisiert werden kann, gewinnt die politische Handlungsverantwortung des Staates für die Regelung der kollidierenden Freiheitsansprüche Gewicht. Das ist unvermeidlich im Falle von Eigentum oder Miteigentum an einem Wirtschaftsunternehmen, also beim Produktionsmitteleigentum, der Fall. Dann bleibt das Eigentum nicht „lediglich innerhalb der Sphäre des Eigentümers", sondern berührt „ die Belange anderer Rechtsgenossen".

Der Arbeiter oder Angestellte nämlich, der mit dem Privateigentümer am einschlägigen Unternehmen einen Beschäftigungsvertrag schließt, ist auf dessen Eigentum zur Sicherung seiner eigenen, prinzipiell gleichrangigen Freiheitsansprüche, sowie zur verantwortlichen Gestaltung seines Lebens „angewiesen". Er kann weder seine allgemeine Handlungsfreiheit noch seine Berufsfreiheit, beides verbriefte Grundrechte, ausüben, ohne „ die Nutzung des Eigentumsobjektes" des Privateigentümers. Daher obliegt es in diesem Falle dem Gesetzgeber, Inhalt und Schranken des Rechts zur Nutzung eines Privateigentums auf der Grundlage seines grundlegenden Auslegungsrechts so zu regeln, dass auch die Grundrechte der Nichteigentümer gleichrangig gewahrt werden. Im Falle der paritätischen Unternehmens- Mitbestimmung ist diese Schranke so eng gesetzt, dass ohne die Einwilligung der Vertreter der Nichteigentümer das betroffene Privateigentum zwar in seiner Vermögensdimension, etwa durch Abzug aus dem Unternehmen, weiterhin frei genutzt werden kann, aber nicht in seiner sozialen Dimension der Direktionsrechte über Dritte. Hier unterliegt es dem Veto der im Unternehmen beschäftigten Nichteigentümer. Die durch die Grundrechte Dritter und die Belange des Gemeinwohls gebotene Einschränkungsbefugnis kann, wie die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland im Artikel 15 festgelegt hat, bis hin zur Überführung eines Privatunternehmens in Gemeineigentum gehen, das betrifft die sozialen Eigentumsfunktionen, freilich gegen angemessene Entschädigung zur Sicherung der Vermögensdimension.

In anderer Hinsicht ist das Privateigentum freilich auch in der Vermögensdimension sozialpflichtig, denn es unterliegt einer politisch in weitem Ermessen zu entscheidenden Steuerpflicht, die einen wechselnden Anteil an ihm für Gemeinschaftsbelange „sozialisieren" kann. Aus diesem Grunde spricht der radikale Libertarismus in der Konsequenz der Logik seiner Prämisse eines absoluten Eigentumsrechts im Falle zwangsweise, gegen den Willen des Eigentümers erhobener Steuern, durchaus zu Recht von illegitimer Konfiskation[23]. Wie sich gezeigt hat, handelt es sich dabei freilich um ein Argument, das die Grundrechte der Nichteigentümer von vornherein systematisch entthematisiert und darum der universalistischen Legitimationsfähigkeit entbehrt.

[23] Nozick 1974

21. Öffentliche Güter und Bürgerrechte

Begriff und Funktion

In der klassischen liberalen Ökonomie gilt die Produktion öffentlicher Güter von jeher als das allein legitime Handlungsfeld der Staatstätigkeit[24]. Nur über sie lässt sich aus libertärer Sicht die Tätigkeit des Staates überhaupt rechtfertigen. Der Staat, die gesamte öffentliche Sphäre der politischen Beratung, Entscheidung und Implementation, erscheint insofern als eine vom Markt abhängige Residualkategorie, nämlich die Gesamtheit derjenigen Handlungsziele- und formen, die der Markt als die primär legitimierte Handlungsinstanz kraft der ihm eigenen Logik und ihrer Grenzen nicht bewältigen kann. Für die libertäre Position ist die Auffassung kennzeichnend, dass alles was überhaupt durch Markt-Koordination geregelt werden kann, also auf dem Wege der Produktion, Verteilung und Nutzung privater Güter, prinzipiell der politischen Befassung entzogen bleiben muss, damit die grundlegenden Freiheitsrechte und die legitimen Eigentumsrechte der Bürger gewahrt bleiben[25]. Mit dieser Auffassung geht notwendigerweise eine Reduktion des Umfangs und der Art der öffentlichen Güter auf das Maß dessen einher, was zur Einrichtung und Bestandssicherung der Marktfunktionen unbedingt erforderlich ist. Dazu gehört allenfalls noch die Bewältigung bestimmter Externalitäten der Marktfunktionen, aber keine Art von Güterversorgung. Auch aus libertärer Sicht stößt die überlegene Logik des Marktes an einige Grenzen. Dass aber der Markt nicht in der Lage ist, kollektives, also im Prinzip öffentliches und politisches Handeln zu organisieren und zu berücksichtigen, gilt in der Logik dieses Denkens nicht als eine seiner Funktionsschwächen, sondern gerade als einer der besonderen rationalen Vorzüge des Marktprinzips[26]. Die Überlegenheit dieser Rationalität könne zugleich, sofern das libertäre Primat der Marktsteuerung respektiert wird, die demokratischer Willensbildung inne wohnende Neigung zu irrationalen Versprechungen und unverantwortlicher Verteilungspolitik souverän begrenzen. Aus dem Primat der Märkte folgt der Vorrang der individuellen Eigentumsrechte als vermeintlich fundamentalste aller Freiheiten vor den politischen und sozialen Grundrechten. Produktion und Konsum privater Güter sind in dieser Sicht das Medium bürgerlicher und privater Freiheit. Da öffentliche Güter in ihrer Entstehung und Nutzung kollektive Prozesse bedingen, gelten sie in libertärer Perspektive als ein problematischer Grenzbereich individueller Freiheit, dort, wo sie unvermeidlich erscheinen, bestenfalls als ein notwendiges Übel.

Aus ihrem unbedingten Primat der gleichen politischen und sozialen Grundrechte folgt für die Theorie der Sozialen Demokratie ein prinzipiell anderer Stellenwert für die Theorie und die Politik der öffentlichen Güter. Öffentliche Güter sind nach ihrer Art, Reichweite, Qualität, dem Modus ihrer Erzeugung und Gewährung sowie dem politischen und rechtlichen Status ihrer Gewährleistung für die Realität der Geltung gleicher Grundrechte, aber auch für eine an distributiver Gerechtigkeit orientierte öffentliche Politik von ausschlaggebender Bedeutung.

Öffentliche Güter sind in einer ersten Annäherung und im weitesten Sinne nämlich diejenigen sozialen Güter, die jedermann auf gleiche Weise zugänglich und verfügbar sein sollen, der Marktverteilung entzogen und darum in ihrer ungeteilten Nutzbarkeit unabhän-

[24] Wellisch 1999
[25] So vor allem in radikaler Konsequenz Nozick 1974
[26] von Weizsäcker 2000

gig von den materiellen Ressourcen, über die die einzelne Person verfügt. Zu den öffentlichen Gütern gehören Rechte und Institutionen ebenso wie soziale, persönliche und äußere Sicherheit, saubere Luft und intakte Umwelt, Gesundheitsversorgung und Bildung. Die Wirtschaftstheorie beschäftigt sich in der Hauptsache mit denjenigen öffentlichen Gütern, denen dieser Status schon aufgrund ihrer ökonomischen Eigenschaften zukommt. Sie erklärt aus den ökonomischen Eigenschaften die Tatsache, dass öffentliche Güter aufgrund ihrer charakteristischen Qualitäten weder durch den selbstregulierten Markt, noch durch den bloßen Vertragsschluss frei assoziierter Individuen, sondern allein vermittelt durch die Autorität staatlichen Handelns zuverlässig bereit gestellt werden können[27].

Ökonomie und Politik

Im Hinblick auf den zugrunde liegenden Entscheidungsprozess, die Universalität ihrer Nutzbarkeit und den Modus ihrer Produktion sind fünf Typen öffentlicher Güter zu unterscheiden[28]:

Erstens: *Reine* öffentliche Güter (etwa äußere und innere Sicherheit oder saubere Umwelt), deren Nutzung keiner Rivalität unterliegt und von deren Gebrauch niemand in ihrem natürlichen oder sozialen Geltungsraum ausgeschlossen werden kann. Reine öffentliche Güter können entweder *soziale* Güter sein, von denen kein Nutzer ihrer physischen Natur wegen ausgeschlossen werden kann (etwa Küstenschutz oder saubere Umwelt) oder *meritorische* Güter, von denen durch politische Entscheidung niemand ausgeschlossen werden soll (Schulbildung, Gesundheitsdienst).

Zweitens: Unreine öffentliche Güter oder *Allmendegüter* (etwa die Gemeindeweide), von deren Gebrauch niemand ausgeschlossen ist, deren Nutzung aber insofern der Rivalität unterliegt, als der Grenznutzen für jeden späteren Nutzer sinkt, je mehr frühere Nutzer von diesem öffentlichen Gut schon Gebrauch gemacht haben.

Drittens: *Gemeinschaftsgüter* (etwa eine schöne Aussicht), für die wie bei reinen öffentlichen Gütern die Kriterien der Nicht-Ausschließbarkeit und der Nicht-Rivalität gelten, die aber vorgefunden und nicht produziert sind. Sie können offenbar sämtlich durch das Handeln Dritter in ihren Qualitäten gemindert oder zerstört werden. Insofern erfordert ihre Erhaltung zumindest ein spezifisches Unterlassungshandeln, das der Herstellung öffentlicher Güter im Prinzip gleicht.

Viertens: *Mautgüter* (etwa eine Tunneldurchfahrt), deren Nutzung durch Nicht-Rivalität und deren Gebrauch durch Ausschließbarkeit charakterisiert ist.

Fünftens: Club-Güter, die ebenfalls durch Nicht-Rivalität und Ausschließbarkeit charakterisiert sind, deren Konsum im Unterschied zu den Mautgütern aber auf eine geschlossene Mitgliedschaft begrenzt ist.

Schon die Liste der möglichen Varianten zeigt, dass die meisten Kategorien öffentlicher Güter sich nicht auf deren natürliche Eigenschaft der prinzipiellen, physikalisch bedingten Nicht-Ausschließbakeit von Personengruppen von deren Konsum beziehen, sondern die Qualität der Öffentlichkeit dieser Güter auf kollektive Entscheidungen, also auf Formen politischer Vermittlung zurück geht. Dieser Sachverhalt kann freilich nicht, wie *Jesse Malkin* und *Aaron Wildavsky* postuliert haben, der Grund für die Abschaffung der

[27] Samuelson 1954, Schweizer 1999

[28] Vergl. zum Folgenden: Hyman 1999 Kaul/ Grunberg/ Stern 1999, Wellisch 1999, Martens/ Hain 2002

Kategorie der öffentlichen Güter überhaupt sein[29]. Denn zum einen gibt es, wie das Beispiel der sauberen Luft zeigt, durchaus auch öffentliche Güter, zu deren physikalischen Eigenschaften die Nicht-Ausschließbarkeit zählt, auch wenn, wie das Beispiel der Umweltverschmutzung zeigt, die nachhaltige Gewährleistung der physikalischen Eigenschaften derartiger öffentlicher Güter durchaus von politischem Gewährleistungshandeln abhängig sein kann. Zum anderen ändert auch die soziale oder politische Vermittlung, die in vielen Fällen der Konstitution eines Gutes als öffentlich zugrunde liegt, nichts an dem Sachverhalt, dass der Zugang zu ihnen nach ihrer Herstellung für ihre Konsumenten nicht mehr durch den Markt vermittelt und in diesem Sinne öffentlich ist.

Für diese entscheidende Differenz der Dekommodifizierung oder Marktbezogenheit von Gütern spielt aber die Frage keine ausschlaggebende Rolle, ob ihre Zugehörigkeit zu der einen oder anderen Kategorie durch ihre physikalischen Eigenschaften oder als Ergebnis politischer Entscheidungen zustande gekommen ist[30]. Da in der Gegenwartswelt so gut wie alle physikalischen öffentlichen Güter als Nebenfolge unzureichend kontrollierter technisch-industrieller Naturbeherrschung in ihrem Bestand gefährdet sein können, wird die politische Vermittlung mehr und mehr für jede Art von öffentlichen Gütern konstitutiv, ebenso wie die Regelung der Art des Zugangs zu ihnen.

Öffentliche Güter und Gerechtigkeit

Es sind die reinen öffentlichen Güter und die Gemeinschaftsgüter, die für das Konzept der Sozialen Demokratie von besonderem Interesse sind. Dafür sprechen drei Gründe:

Erstens handelt es sich bei ihnen fast ausnahmslos um soziale Güter, die für die Gewährleistung menschenwürdiger Lebensbedingungen oder sogar für die Sicherung des Lebens selbst von ausschlaggebender Bedeutung sind.

Zweitens sollten diese Güter im Hinblick auf das soziale Grundrechtsverständnis der Sozialen Demokratie daher der Kontingenz der individuellen Einkommens- und Vermögensverfügung und der mit ihr verbundenen Marktversorgung entzogen bleiben.

Drittens entspricht der nicht-private Entscheidungsmodus der Erstellung öffentlicher Güter dem Grundrecht der politischen Kompetenz sozialer Bürgerschaft, über Umfang, Art und Qualität der gemeinsamen Rechte politisch zu entscheiden.

Der Umfang und die Qualität der öffentlichen Güter sind im Konzept der Sozialen Demokratie daher zum einen durch die Gesamtheit derjenigen sozialen Güter bestimmt, auf die jede Person durch ihre Grundrechte einen Anspruch hat. Sie sind zum anderen aber durch das jeweilige Gerechtigkeitsverständnis bedingt, auf das sich eine Gesellschaft in konkreter Lage verständigt. Distributive Gerechtigkeit bezieht sich zwar zu einem erheblichen Teil auf die Verteilung der Einkommen, die Chancen zur privaten Güterversorgung am Markt schaffen und ausgleichen. Insofern ist Gerechtigkeit auch auf Marktchancen angelegt und nicht allein auf kollektive soziale Güter. Sie hängt aber immer auch, wie vor allem der Kernbereich der sozialen Sicherheit zeigt, von einem Grundbestand öffentlicher Güter ab. Diejenigen egalitären Gerechtigkeitstheorien, die auf der Grundlage der gleichen Würde und der gleichen Freiheit aller Menschen beruhen und die materielle Komponente im Freiheitsbegriff, nämlich die Verfügung über die realen Grundlagen des Handelns ein-

[29] Malkin/ Wildavsky 1991: 355
[30] Esping- Andersen 1990

beziehen, gelangen alle zu dem Schluss, dass zumindest eine Sockelgleichheit der Lebenschancen ein Gebot der Gerechtigkeit sei[31]. Die Sockelgleichheit der Lebenschancen wird in den verschiedenen Theorien in unterschiedliche Begriffe gefasst und auch im Einzelnen verschiedenartig begründet, in der Sache jedoch durchweg als eine Mindestforderung gerechter Lebenschancengleichheit interpretiert und entfaltet. In der Gerechtigkeitstheorie von *John Rawls* folgt sie aus dem Konzept der gerechten Grundausstattung aller Bürgerinnen und Bürger mit denjenigen sozialen Gütern, die die Realisierung ihrer gleichen Freiheitschancen ermöglichen[32]. In der kommunitaristisch orientierten Gerechtigkeitsphilosophie von *Michael Walzer* ist sie gleichbedeutend mit der Sphäre der bedürfnisorientierten Verteilung sozialer Güter[33]. Bei *Ronald Dworkin* ist die hoch angesetzte Sockelgleichheit in der Verteilung der individuellen Freiheitschancen der Kern seines Konzepts eines verdienstorientierten Gerechtigkeitsverständnisses als lebensbezogene Ressourcengleichheit[34].

Manche der liberalen Theoretiker der Gerechtigkeit, die wie *Wolfgang Kersting* einem materiell dimensionierten Gerechtigkeitskonzept skeptisch gegenüber stehen, versuchen mit dem Begriff der Solidarität ein niedrigschwelliges System der Grundsicherung gleicher Würde und Freiheitschancen zu legitimieren[35]. Auch aus einem so verstandenen Solidaritätsbegriff sollen dann Rechtsansprüche auf Leistungen folgen, wenn auch keine solchen, die wie im Falle der gerechtigkeitstheoretisch begründeten Rechtsansprüche, moralisch geschuldet und aus diesem Grunde im theoretisch begründeten Umfang rechtsverbindlich institutionalisiert sein müssen. Nur die radikal libertäre Philosophie, paradigmatisch bei *Robert Nozick*, beharrt auf dem Argument, dass es außer durch Tausch und Arbeit sowie legitime Übertragung keine individuellen Rechtsansprüche auf Leistungen und daher, außer bezogen auf die Eigentumssicherung und Vertragsfreiheit, kein gerechtes System der öffentlichen Güter geben kann. Solchen Vorstellungen zufolge mag es eine verbreitete und auch moralisch verdienstvolle Einstellung der Wohlhabenden sein, den Bedürftigen durch milde Gaben die Sicherung ihrer Existenz zu gewährleisten, moralische oder rechtliche Ansprüche dazu kann es ihnen zufolge aber auf beiden Seiten nicht geben. Jeder Schritt in diese Richtung wäre eine grobe Verletzung von Besitzrechten und eine ernsthafte Bedrohung der individuellen Freiheiten. Wenn auch in den aktuellen politischen Debatten ein häufiges Liebäugeln mit solchen Auffassungen beobachtet werden kann, so befinden sie sich doch in der wissenschaftlichen Moraldebatte über Gerechtigkeit in einer Außenseiterposition.

Die Sockelgleichheit bei der Gewährung materieller Lebenschancen mag in den einzelnen Konzepten in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlicher Höhe begründet werden, sie stützt sich in allen Fällen auf die Vorstellung, dass die Gleichheit der Menschenwürde und die Gleichheit der Freiheit drei Handlungsdimensionen umfasst:

Erstens, gleiche Rechte privater Autonomie als negative Freiheitsgarantie. Diese Gleichheit basiert auf der Menschenwürde und den universellen Grundrechten, die sie beschreiben und sichern.

Zweitens, die Gleichheit der politischen Autonomie für alle Bürgerinnen und Bürger als gleiche Chance der Mitwirkung an den politischen Entscheidungen, die alle bindend

[31] Vor allem Rawls 1979, Dworkin 2000, Walzer 1998, Nagel 1986, 1991b, Habermas 1991. Vergl. Kap. 5 und 6
[32] Rawls 1979
[33] Walzer 1992
[34] Dworkin 2000
[35] Kersting 2000

betreffen. Dies ist ein gleiches Recht an der Nahtstelle zwischen der formellen und der materiellen Freiheitsdimension, denn es bietet mit der formalen Chance der Teilhabe zugleich auch das garantierte Potenzial der Einwirkung auf die materiellen Lebensbedingungen durch politische Entscheidungen.

Drittens, die Verfügung über ein ausreichendes Maß derjenigen Sozialgüter, die für ein menschenwürdiges Leben und für die Realisierung der gleichen Chance staatsbürgerlicher Beteiligung tatsächlich vorausgesetzt sind. Während die Rechte der privaten und politischen Autonomie als der verbindliche, für alle gleichermaßen gültige Rahmen einer gerechten Gesellschaft gelten, bezieht sich das Verteilungsmodell der Sockelgleichheit auf die Distribution der sozialen Güter, die für die Realisierung gleicher Freiheitschancen und die Gewährleistung eines gleichermaßen menschenwürdigen Lebens für alle in einer gegebenen Gesellschaft zu einem gegebenen Zeitpunkt ihrer Entwicklung verlangt werden müssen.

Der politisch definierte und entschiedene Sockel gleicher sozialer Güter ist gleichbedeutend mit denjenigen Leistungen und Diensten, die dem Markttausch entzogen sind und daher nicht von kaufkräftiger Nachfrage abhängen. Es geht dabei um die Bereitstellung öffentlicher Güter. Der Begrifflichkeit der volkswirtschaftlichen Theorie der öffentlichen Güter folgend, kann es sich bei den sozialen Gütern der gerechten Sockelgleichheit um echte oder auch um verschiedene Varianten unechter öffentlicher Güter handeln. Über diese Unterscheidungen hinaus ist für eine nicht national begrenzte Theorie der Gerechtigkeit eine wichtige Grundfrage die der regionalen Geltung und Reichweite verschiedener Arten von öffentlichen Gütern, soweit sie ihrer Natur nach überhaupt einer solchen Begrenzung zugänglich sind.

Politischer Angebotsraum

Öffentliche Güter sind ihrem Begriff nach solche Güter, deren Gebrauch und Nutzung allen Menschen des natürlichen oder politischen Raumes, in dem sie angeboten werden, offen stehen. Niemand, der Zugang zu dem sozialen oder politischen Angebotsraum bestimmter öffentlicher Güter hat, kann oder soll von ihrem Gebrauch ausgeschlossen werden. Dies gilt entweder als Folge der physischen Eigenschaften der öffentlichen Güter oder legaler Regelung, in bestimmten Fällen auch legitimer Rechte. Die Qualität der Luft ist ein Beispiel für den unbegrenzten Zugang in Folge der physischen Qualität, soziale Grundsicherung ist ein Beispiel für Nutzungsfreiheit durch legale Berechtigung, der Schutz von Menschenrechten oder der freie Schulbesuch in vielen Ländern sind Beispiele für die Öffentlichkeit der Güternutzung durch legitime Ansprüche aus universellen Grundrechten. Auch Gesetze und Rechte lassen sich in diesem Sinne als öffentliche Güter verstehen. Die Universalität und das Recht der Nutzung sind also die beiden unterscheidenden Qualitäten von öffentlichen Gütern. Aus dieser Bestimmung folgt der unmittelbare Zusammenhang zwischen dem Gerechtigkeitsverständnis und dem Konzept des Angebots öffentlicher Güter für jedes politische Gemeinwesen. Wenn Gerechtigkeit als gleiche Freiheit verstanden wird und Freiheit im weiten Sinn materiell fundierter individueller Handlungschancen, dann ist bereits der Anspruch jedes Individuums auf dasjenige System öffentlicher Güter impliziert, ohne die in einer gegebenen Gesellschaft der Anspruch von Gerechtigkeit nicht erfüllt werden könnte.

Gerechtigkeit als legitimierende Norm einer gesellschaftlichen Gesamtverfassung bezieht sich auf drei Dimensionen politisch verantworteten gesellschaftlichen Handelns:

Auf das gesellschaftliche Institutionensystem, auf die öffentlichen Leistungen und Rechte und auf die Verteilung der gesellschaftlichen Lebenschancen und ihr Verhältnis zu den individuellen Beiträgen zur Produktion der Gesamtheit der gesellschaftlichen Güter und Lebenschancen.

Die öffentlichen Güter finden sich in den ersten beiden Dimensionen und sind in strenger Auslegung sogar mit ihnen identisch. In der ersten Dimension sind Institutionen wie die Gerichtsbarkeit oder die Einrichtungen des Regierungssystems selbst öffentliche Güter, deren Gebrauch allen Staatsbürgern offen steht und deren Tätigkeit ihnen allen zugute kommt. In der zweiten Dimension lässt sich bezogen auf die komplexen Dienstleistungsgesellschaften der Gegenwart eine große Fülle von öffentlichen Leistungen unterscheiden, denen allen der Charakter öffentlicher Güter eignet. Das gilt etwa für Überwachung des Luftraums ebenso wie für das Angebot öffentlicher Schulen, Sicherheit und Lebensmittelkontrolle, das kommunale Baurecht, die Leistungen der sozialen Sicherung und den Zustand der Straßen und öffentlichen Toiletten.

Als negative öffentliche Güter (*public bads*) werden diejenigen externen Effekte des Handelns privater Akteure wirksam, die in einer unerwünschten, aber vermeidbaren Weise alle Menschen eines bestimmten sozialen oder geografischen Raumes betreffen. Die bekannten Beispiele der Umweltverschmutzung oder der Verwahrlosung von Wohnquartieren zeigen zugleich auch auf, dass einige der negativen öffentlichen Güter in engeren oder weiteren Grenzen für bestimmte Gruppen von Individuen eine Exit-Option, also die Umgehung ihres öffentlich universellen Charakters erlauben. Zwar kann kein Einwohner einer verwahrlosten Stadt die von ihr ausgehenden negativen Effekte ganz vermeiden, aber doch je nach der Verfügbarkeit materieller Ressourcen einige in größerem Maße als andere. Das Gleiche gilt für manche Arten der Umweltverschmutzung, denen sich einzelne durch einen Wechsel des Wohnorts teilweise entziehen können.

Öffentliche Güter und soziale Sicherheit

Die individuellen Freiheitschancen und ihre Verteilung auf Gruppen von Individuen sind durch die Möglichkeiten des Konsums sowohl öffentlicher wie auch privater Güter bestimmt. Die Verfügbarkeit öffentlicher Güter in angemessener Qualität und ausreichender Zahl ist für die Realisierung der Freiheitschancen aller Bürger von Bedeutung, wenn auch nicht in gleichem Ausmaß und in gleicher Weise. Öffentliche Sicherheit und Infrastruktur etwa sind auch für jene Individuen unverzichtbar, die im Übrigen aufgrund ihres Ressourcen-Reichtums in allen Bereichen, in denen sie ihre Interessen durch den Erwerb privater Güter befriedigen können, dazu in hohem Maße in der Lage sind. Für diejenigen, die sich infolge ihrer materiellen Ressourcen-Armut viele elementare Güter der Freiheitssicherung als private Güter nicht aneignen könnten, etwa den Schulbesuch ihrer Kinder, die medizinische Versorgung oder die Sicherung ihres Wohnumfeldes, ist die materielle Freiheitsfundierung und erst recht die Sicherung gleicher Freiheitschancen im Verhältnis zu allen anderen ausschließlich auf dem Wege der Versorgung mit öffentlichen Gütern in allen einschlägigen Handlungsfeldern eine notwendige Voraussetzung. Die Theorie der öffentlichen Güter ist infolge dessen zentraler Bestandteil Sozialer Demokratie. Diese muss die Begründungen dafür entfalten, welche öffentlichen Güter eine Politik der Sozialen Demokratie mindestens bereitstellen muss, welche Zugangsbedingungen in den verschiedenen sozialen

Räumen zu erfüllen sind und welche öffentlichen Güter jeweils im nationalen, regionalen und globalen Raum zum einen darum verfügbar gemacht werden müssen, weil sie auch für ihre einzelnen Gruppen nur auf dieser Ebene mit Erfolgswirkung angeboten werden können und zum zweiten, um in angemessener Weise die verpflichtenden Standards globaler Gerechtigkeit und Solidarität zu erfüllen.

Gewährt der Staat eine Einkommenssicherung als Bürgerrecht, so handelt es sich dabei in letzter Instanz ebenfalls um ein öffentliches Gut, auch wenn der einzelne Bürger die Lebenschancen, die er daraus gewinnt, nunmehr durch Nachfrage nach privaten Gütern am Markt befriedigen kann. Seine Kaufkraft selbst, soweit sie rechtlich abgesichert ist, wird von der politischen Gemeinschaft als öffentliches Gut definiert und erzeugt, unabhängig davon, dass sie am Ende die Form der Nachfrage nach privaten Gütern annehmen kann. In paradoxer Formulierung ließe sich dieses Verhältnis auch so ausdrücken, dass das öffentliche Gut in der garantierten Chance der Versorgung mit privaten Gütern nach eigener autonomer Entscheidung der betroffenen Bürger besteht. Das ist das, was *Gøsta Esping-Andersen* die Dekommodifizierung des sozialen Status abhängiger Beschäftigung selbst, anstelle der Dekommodifizierung lediglich bestimmter sozialer Grundgüter, genannt hat[36].

Gerechtigkeit und Gleichheit

Offensichtlich ist das Konzept der öffentlichen Güter, auf welcher Geltungsebene auch immer, sei es national, regional oder global, nicht die Antwort auf alle mit dem Gerechtigkeitsproblem verbundenen Fragen, sondern vielmehr einer der politisch-ökonomischen Wege, die gefundenen Antworten praktisch umzusetzen[37]. Das gilt in allen drei relevanten Handlungsdimensionen, die jeweils von genauen Vorklärungen der gerechtigkeitstheoretischen und politischen Grundentscheidungen abhängen:

Erstens ist für jedes politische Gemeinwesen, national, regional oder global, zu klären, welche sozialen Güter in welchem Umfang als öffentliche Güter bereit gestellt werden sollen, z. B. in den Elementarbereichen der Gesundheitsversorgung, der Schulbildung oder der Grundsicherung.

Zweitens ist im Hinblick auf ein tatsächlich bereitgestelltes Angebot öffentlicher Güter im zentralen Bereichen zu entscheiden, ob es für alle Personen gänzlich kostenfrei zugänglich sein soll, oder für alle eine gleiche, aber für niemanden prohibitive Grundgebühr oder eine soziale, nach Einkommen gestaffelte Nutzungsgebühr erhoben werden soll. Nur im Falle der im physikalischen Sinne öffentlichen Güter stellen sich Fragen dieser Art nicht.

Drittens sind der quantitative Beitrag der Begünstigten und die Art der Finanzierung der jeweiligen öffentlichen Güter zu klären. Auch hier gibt es in beiden Dimensionen eine fast unbegrenzte Vielfalt von Möglichkeiten. Sogar der universalistische, überwiegend durch ein stark progressives Einkommenssteuersystem finanzierte schwedische Wohlfahrtsstaat erhebt etwa bei der Inanspruchnahme des grundrechtlich zugesicherten öffentlichen Guts Gesundheitsversorgung sowie in weiteren Bereichen jeweils eine Grundgebühr, die freilich keinen einzigen Bürger von seiner Nutzung ausschließt.

Gerade bei den globalen öffentlichen Gütern spielen die beiden Fragen des Finanzierungsbeitrags der einzelnen Länder zu ihrer Produktion und die Regelung des Zugangs zu

[36] Esping-Andersen 1990: 38

[37] In diesem Sinne auch Kaul/ Grunberg/ Stern1999, 2002

ihnen innerhalb der einzelnen Länder eine Schlüsselrolle, die nicht schon durch die moralische oder politische Anerkenntnis der Forderung nach globalen öffentlichen Gütern beantwortet ist[38]. Bei dieser Antwort müssen aus der Perspektive einer Theorie der Sozialen Demokratie zwei Kriterien den Ausschlag geben: 1. Die universal gewährten und global zu gewährleistenden politischen, bürgerlichen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Grundrechte der UN-Pakte von 1966. Sie verlangen eine hohe Sockelgleichheit bei der Bereitstellung der ihnen entsprechenden öffentlichen Güter und einen niemanden ausschließenden Zugang zu ihnen. 2. Sie verlangen von der Weltgemeinschaft, dass alle Staaten einen Beitrag zur Finanzierung dieser globalen öffentlichen Güter leisten, der ihre tatsächliche Bereitstellung gewährleistet, ohne die gleichen Grundrechte der Bürger in den Geberländern zu gefährden.

Staat, Markt und Zivilgesellschaft

Der theoretisch und politisch unumstrittene Sachverhalt, dass öffentliche Güter sowohl für die Prozesse der Entscheidung über sie wie auch für die Gewährleistung ihrer Produktion auf die Logik staatlichen Handelns angewiesen sind, hat in großen Teilen der theoretischen und praktisch-politischen Tradition der Sozialen Demokratie zu einer Reihe von Missverständnissen geführt. Zu diesen Missverständnissen gehörte vor allem die Vorstellung, dass der Staat auch ausschließlich in eigener Verantwortung und nach der ihm eigenen Handlungslogik zu produzieren habe, wofür er die Gewährleistungsverantwortung trägt. Für die Gewährleistung der öffentlichen Güter kommt es aber allein auf ihre reale Verfügbarkeit an, so dass es dem Staat als Gewährleister durchaus frei steht, nach pragmatischen oder ökonomischen Gesichtspunkten zu entscheiden, ob er privaten Produzenten den Auftrag dazu erteilt oder zivilgesellschaftlichen Initiativen das Feld überlässt oder die öffentlichen Güter in Ko-Produktion[39] mit einem der beiden oder beiden Akteuren gemeinsam bereitstellt, solange er diese selbst in letzter Instanz gewährleistet.

Die über alle theoretischen und politischen Positionen hinweg geteilte Argumentation für die Zuweisung der Erzeugung öffentlicher Güter zum Geltungsbereich der Logik staatlichen Handelns beruht auf einem Schlüssel-Argument der Theorie der ökonomischen Rationalität. Wie in dem klassisch gewordenen spieltheoretischen Gedankenexperiment des Gefangenendilemmas könne im Falle der Produktion öffentlicher Güter kein einziger rationaler Akteur ein Interesse an der Beteiligung an den Produktionskosten haben, obgleich jeder Einzelne ein Interesse an deren Nutzung hat[40]. Da ja, wenn ein öffentliches Gut erst einmal erzeugt ist, keiner von seiner Nutzung ausgeschlossen werden kann, spekulieren alle auf die Chance des Trittbrettfahrer-Effekts und verzichten im Zweifelsfall lieber ganz auf die Erzeugung des Guts als dass sie sich an Kosten beteiligen würden, von denen nicht sicher ist, ob alle Nutzer des Gutes sie teilen werden.

Dieses Standard-Argument hat die ökonomische Vertragstheorie der öffentlichen Güter systematisch daraufhin untersucht, ob es auch unter den Bedingungen eines nichtstaatlich sanktionierten Vertragsschlusses zwischen den prospektiven Nutznießern eines bestimmten öffentlichen Gutes seine Gültigkeit behalte. Sie ist auf der Basis des methodo-

[38] Vergl. Kap. 36
[39] Matzner 1982
[40] Samuelson 1954

logischen Individualismus zu der Schlussfolgerung gelangt, dass allein das Moment der wirksamen staatlichen Sanktionsgewalt für die Bereitschaft zur Kostenbeteiligung und damit für die tatsächliche Bereitstellung des Gutes ausschlaggebend ist[41]. Dieser ökonomietheoretische Befund ist gleichbedeutend mit der Prognose, dass eine zivilgesellschaftliche Produktion öffentlicher Güter nicht erwartet werden kann, eben weil dafür nicht allein der öffentliche Nutzen und das öffentliche Verfahren, sondern das Moment der zuverlässig wirksamen Zwangsgewalt ausschlaggebend sei, über das die Zivilgesellschaft ihrer eigenen Definition und Wirkungsweise entsprechend gerade nicht verfügt[42].

Gewährung und Gewährleistung

In den Diskussionen der letzten Jahre ist zunehmend deutlich geworden, dass das zivilgesellschaftliche Engagement nicht wie ein Naturereignis zu betrachten ist, das man bestenfalls erhoffen kann oder wie eine moralische Ausnahmeleistung, die sich durch die Intensivierung ermunternder Appelle herbei reden lässt. Zivilgesellschaftliches Engagement bedarf nicht nur einer Vielzahl von staatlichen Voraussetzungen, es verlangt auch eine Veränderung der Strukturen und Formen staatlichen Handelns selbst[43]. Der Staat kann und muss Gelegenheitsstrukturen für das zivilgesellschaftliche Engagement schaffen und in den Formen seiner eigenen Kooperationsangebote und Kooperationsfähigkeit seinerseits selbst eine Gelegenheitsstruktur für die Förderung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten darstellen.

Evers/ Rauch/Stitz zeigen in empirischen Untersuchungen über die Verschränkung von staatlichen, marktlichen und bürgergesellschaftlichen Elementen bei sozialen Dienstleistungen im Schul-, Kultur- und altenpflegerischen Bereich, dass solche neuen Formen der öffentlichen Dienste gesellschaftliche Perspektiven für und Bedürfnisse nach Engagement (neu) entstehen lassen[44]. In den Bereichen soziale Dienstleistungen, Schule oder Altenpflege zeigt sich auch, dass die Überwindung der Trennung von Markt, Staat und Gemeinschaft in neuen, nach jeweiliger Aufgabenstellung anders zu gestaltenden Formen ihrer Verknüpfung besonders erfolgversprechend ist. „Hybride" Formen der Kombination unterschiedlicher Organisationsmodelle und Handlungsressourcen können die Effektivität der Leistungserbringung, und ihre Gemeinwohlorientierung in vielen Fällen mit besonders großer Aussicht auf Erfolg realisieren. Die Verbindung von staatlichen Vorgaben und unternehmerischer Eigeninitiative mit der engagierten Eigeninitiative der unmittelbar Betroffenen und Beteiligten, verknüpft die Vorteile der verschiedenen Handlungsformen miteinander, ohne ihre Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. In der Praxis dieser neuen Form von Zusammenarbeit werden die alten trennscharfen Abgrenzungen zwischen den Sektoren zunehmend obsolet.

Eine Vielzahl bedeutender öffentlicher Güter in der Gegenwartsgesellschaft kann von nicht-staatlichen Handlungsinstanzen, vor allem den Initiativen und Netzwerken der Zivilgesellschaft und des Dritten Sektors, produziert werden. Es sind solche öffentlichen Güter, die wie der Schutz der Wohnumwelt die Lebensqualität verbessern und das gute Leben bereichern. Für diejenigen öffentlichen Güter indessen, die die grundlegenden Rechte der

[41] Schweizer 1999
[42] Klein 2001b, vergl. Kap. 17
[43] Deutscher Bundestag 2002
[44] Evers/ Rauch/ Stitz 2002, Kap. 17

Menschen und Bürger betreffen, verlangen die Prinzipien der Sozialen Demokratie, dass der Staat selbst die letzte Gewährleistungsverantwortung übernimmt, auch wenn er die Bereitstellungsverantwortung nach der Pragmatismusregel an diejenigen privaten oder zivilgesellschaftlichen Akteure überträgt, die sie am besten erstellen können. Denn nur die Form ihrer Erbringung kann nicht-staatlichen Initiativen überlassen werden, die Garantie ihrer sicheren Gewährleistung hingegen und die angemessene Qualität ihrer Erbringung können nur durch eine staatliche Handlungspflicht garantiert werden.

Die Zivilgesellschaft selbst, sei es in ihrem autonomen Handeln, sei es in Formen der Ko-Produktion mit staatlichen und marktlichen Akteuren, kann zwar nicht die Garantie übernehmen, durch die Bereitstellung öffentlicher Güter die Realgeltung universeller Grundrechte zu gewährleisten, sie kann aber zur Produktion öffentlicher Güter auf der Grundlage freiwilligen Bürgerhandelns in vielen Handlungsfeldern einen erheblichen Beitrag leisten, vor allem überall dort, wo gemeinschaftliche Selbsthilfe durch solidarisches Handeln und nicht die Einlösung von Ansprüchen aus universellen Grundrechten auf dem Spiele stehen.

Globale Öffentliche Güter

Das Konzept der *Global Public Goods* ist im Rahmen von neueren *UNDP*-Projekten entwickelt worden und hat von vornherein einen direkten politischen Handlungsbezug[45]. Es formuliert einerseits eine Reihe von Grundgütern, wie internationale Sicherheit, ökologische Nachhaltigkeit und Finanzmarktstabilität, die ihrer Natur nach allen Menschen zugute kommen und an denen insofern alle ein gleichmäßiges Interesse nehmen können. Und sie enthalten zum anderen eine Reihe von kollektiven Grundgütern, wie den Zugang zu gesundheitlicher Versorgung, zur Bildung und Ausbildung, zu sozialer Sicherheit und zu Erwerbschancen, die aus normativen Gründen allen Menschen zugänglich gemacht werden sollten, um bestimmte Mindestbedingungen eines menschenwürdigen Lebens überall auf der Welt zu gewährleisten. Der Ansatz ist auf die Entwicklungszusammenarbeit bezogen und insofern als ein globales Kooperationsprojekt angelegt. In dieser direkten Verbindung zu den Vereinten Nationen und zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit liegt eine der besonderen Vorzüge dieses Konzepts. Der andere liegt in der starken aufklärerischen Substanz des Ansatzes, der für eine Reihe der kollektiven Grundgüter zeigen kann, dass sie unteilbar sind und darum letztlich im Interesse aller liegen. Die besondere Stärke des Konzepts liegt in seiner Dritte-Welt-Orientierung. In dieser Hinsicht enthält es einige zwingende normative Orientierungen, die unmittelbar einsichtig machen, was mindestens geschehen muss, um in den benachteiligten Teilen der Welt Grundvoraussetzungen menschenwürdigen Lebens zu schaffen und gleichzeitig einen verantwortbaren Zusammenhang zwischen der armen und der reichen Welt herzustellen. Ein weiterer Vorzug liegt darin, dass er einen wichtigen Teil der Verantwortung für die Erstellung der Kollektivgüter den reichen und in dieser Hinsicht handlungsfähigeren Ländern auferlegt.

Hinsichtlich der Verteilung der Lebenschancen innerhalb der einzelnen Länder, insbesondere auch in der armen Welt, bietet der Ansatz nur eine schwache Handhabe für die Orientierungsprobleme einer menschengerechten Gesellschaftsgestaltung. In den reichen

[45] Vergl. Kap. 42

Dienstleistungsgesellschaften des Nordens kann dieser Ansatz, seinem ursprünglichen Entstehungs- und Verwendungszusammenhang entsprechend, ebenfalls nur eine allgemeine Orientierung bieten, aber den Kern der Frage nach der gerechten Verteilung von Lebenschancen nicht zureichend beantworten. Der Ansatz kann aber als ein wichtiger Versuch der Konkretisierung universeller Grundrechte für die transnationale Handlungsebene und insbesondere für das Nord-Süd-Verhältnis verstanden werden.

22. Der Markt-Staat Verbund

Die libertäre Theorie bezieht entgegen den historischen Erfahrungen des neunzehnten und zwanzigsten Jahrhunderts ihren normativen Geltungssinn weiterhin aus der Annahme, dass im Rahmen einer liberalen Verfassung der Erwerb von Produktionsmittel-Eigentum allein dem Freiheitsgebrauch des Individuums überlassen bleibt und insofern ein Regelungsbedarf des liberalen Staates in diesem Bereich schon von den Grundbegriffen her ausgeschlossen bleiben muss. Es liegt demzufolge allein im Ermessen des Freiheitsgebrauchs des Einzelnen, welche Verträge er mit den dazu bereiten dritten Personen eingehen kann und will. Das Faktum der ungleichen Verteilung von Produktionsmittel-Eigentum mit seinen tatsächlichen, rechtlichen und moralischen Folgen für die Würde und die Freiheit der Person hat keine substanziellen Konsequenzen für Theorie und Praxis der libertären Demokratie.

Dem entspricht mit logischer Konsequenz das Verständnis des Marktes als einer Verfassung der Freiheit, die in ihrem gesellschaftlichen Regelungsbereich die gleiche Unbedingtheit und Dignität als Freiheitsgarantie beanspruchen darf wie die demokratisch liberale Institutionenverfassung im politischen Raum. Der Markt garantiert als einzige Wirtschaftsverfassung die ungeschmälerte Betätigung der individuellen Freiheitsrechte der Bürger in ihrer Eigenschaft als Wirtschaftsbürger, so dass staatliche Interventionen in diesem Bereich gleichbedeutend sind mit in der Regel unzulässigen, zumindest aber hochgradig problematischen Einschränkungen der Bürgerfreiheit. Außer der institutionellen und sachlichen Garantie der Funktionsfähigkeit des Marktes als einem System der institutionellen Freiheitssicherung der Wirtschaftsbürger kann der Staat in diesem Verständnis nur in wenigen Fällen von Zielkonflikten im Basisbereich der legitimen Staatsfunktionen mit den legitimen Marktfunktionen zu Einschränkungen des Marktgeschehens berechtigt sein.

Während also die libertäre Interpretation der liberalen Grundwerte die wirtschaftsliberalen Institutionen durch ihre Einbeziehung in die Geltungsebene universeller Grundwerte selber mit einem absoluten Zweckcharakter versieht und damit der empirischen Beurteilung entzieht, gründet die generative Idee der sozialen Interpretation der liberalen Grundwerte gerade in der Betrachtung dieser Institutionen als bloße Mittel zu einem absoluten Zweck, deren Tauglichkeit immer erst im Lichte empirischer Erfahrung zu evaluieren ist.

Das libertäre Konzept des Marktes als Verfassung der Freiheit lebt entgegen den Erfahrungen des neunzehnten und zwanzigsten Jahrhunderts von der frühliberalen Erwartung, dass er in dem Maße als Harmonieautomat der Versöhnung der Freiheitsansprüche aller wirksam werden kann, wie er allein seinen eigenen Funktionsregeln folgen darf. In dieser Perspektive sind Einschränkungen der Marktfreiheit stets unmittelbar identisch mit Einschränkungen im Freiheitsgebrauch der Produktionsmitteleigentümer und insofern eine direkte Verletzung von Grundrechten. Da aber Märkte als offene Institutionen allen Bürgerinnen und Bürgern in gleicher Weise zugänglich sind, folgen aus ihren Funktionsbedin-

gungen keinerlei Verletzungen der Gleichheitsrechte der Bürger. Funktionsschwächen existierender Märkte können aus libertärer Sicht allein durch externe Interventionen verursacht sein[46]. Die Identifikation des Marktes als Verfassung der Freiheit kommt infolgedessen seiner Selbstimmunisierung gleich. Der Markt ist keiner prinzipiengestützten Einschränkung zugänglich. Es wird deutlich, dass die ursprüngliche Differenz zwischen der libertären und der sozialen Interpretation der liberalen Demokratie im Wesentlichen in der unterschiedlichen Einschätzung des Rechtsstatus von Produktionsmitteleigentum und Marktverfassung besteht. Daraus folgen die übrigen Unterschiede in der Konzeptualisierung von Demokratie und politischer Ökonomie in logischer Konsequenz.

Erfahrung und Forschung haben indessen erwiesen, dass selbstregulierende Märkte nicht nur Grundrechte verletzten, sondern auch in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hochgradig problembehaftet sind und selbstdestruktive Dynamiken entfalten. Das ist in den Systembedingungen ihrer eigenen Funktionslogik begründet[47]. Sechs Verursachungskomplexe des Marktversagens lassen sich in dieser Hinsicht unterscheiden[48], die die politische Regulation von Marktwirtschaften auch zu einer Voraussetzung ihrer ökonomischen Funktionstauglichkeit machen.

Erstens: Die Existenz von Monopolen, wie etwa in den Bereichen von Eisenbahn, Energieversorgung und Telekommunikation. In diesen Bereichen kann der Markt selber überhaupt nur durch politische Eingriffe hergestellt und eine zumindest marktähnliche Erbringung der entsprechenden Leistungen durch dauerhafte politische Einflussnahme gewährleistet werden. Im anderen Falle würden entweder die erforderten Leistungen gar nicht erbracht oder zu überhöhten Preisen angeboten. Da es gerade in diesen Bereichen um wichtige Infrastrukturleistungen für die ganze Gesellschaft und Grundversorgungsleistungen für alle Bürger geht, ist staatliches Regulierungshandeln eine Bestandsvoraussetzung für die Erfüllung wirtschaftlicher Grundfunktionen für die Gesellschaft überhaupt.

Zweitens: Märkte erzeugen kraft ihrer eigenen Funktionslogik zahlreiche ungewollte externe Effekte. Negative Externalitäten treten immer dann auf, wenn Marktteilnehmer Kosten und Lasten auf dritte, in ihre Transaktionen nicht einbezogene Personen abwälzen und damit soziale Kosten erzeugen, die von der politischen Gemeinschaft als ganzer kompensiert werden müssen. Gerade im Hinblick auf die Erzeugung negativer Externalitäten erweist sich der Marktkapitalismus als eine dynamische und unübersichtliche gesellschaftliche Risikostruktur. Da der Markt auf dem Prinzip rationaler Entscheidungen im Eigeninteresse der Marktteilnehmer selbst beruht, blendet er systematisch alle Folgen aus, die sich nicht auf die jeweiligen Vertragspartner im Rahmen des Marktgeschehens beziehen. Dazu gehören beispielsweise Umweltbelastungen durch Schadstoffe, aber gleichermaßen die Arbeitslosigkeit und ihre Folgen, die durch den Konjunkturverlauf der Marktdynamik selber erzeugt wird. Auf den globalen Märkten gehören dazu neben diesen und weiteren Risiken insbesondere auch transnational folgenreiche Finanzkrisen, die in einzelnen Volkswirtschaften zu Kapitalvernichtung, Wachstumseinbußen, Massenarbeitslosigkeit und umfangreichen Wohlfahrtsverlusten führen können.

Drittens: Regulierungsanlass besteht in den vielen Bereichen, die von prinzipiell asymmetrischen Informationen zwischen Anbietern und Konsumenten von Dienstleistungen und Produkten sowohl im Hinblick auf Preise wie auf Qualitäten gekennzeichnet

[46] Das ist der in dieser Tradition immer gültig gebliebene Kern der Argumentation von Hayeks 1952, 1981.
[47] Vergl. Kap. 14
[48] Czada/ Lütz/ Mette 2003: 16

sind[49]. Alle komplexen Märkte funktionieren unter den Bedingungen prinzipiell asymmetrischer Information auf Seiten der Anbieter und der Konsumenten. In der wissenschaftlich-technischen Zivilisation führt dies zu einem neuen Typ von Risikoproduktion. Giftstoffe etwa können Waren mit folgenreichen Wirkungen für Gesundheit und Leben belasten, die die Konsumenten prinzipiell nicht mehr selbst erkennen können[50]. Auch wenn die Sachinformationen darüber, etwa im Bezug auf Strahlenmengen oder die Menge enthaltener Gefahrenstoffe, richtig und rechtzeitig bekannt gemacht werden, hängt die Einschätzung des damit verbundenen Risikos in einer zunehmenden Zahl von Fällen von Expertenmeinungen ab, auf die der Einzelne angewiesen ist.

Viertens: Märkte tendieren im Maße, wie sie der Selbstregulierung überlassen werden, zur Selbstaufhebung durch Monopolisierung und die Anhäufung von Marktmacht durch Oligopole. Dadurch setzen sie ihre eigene Funktionslogik in den entsprechenden Sektoren ganz oder teilweise außer Kraft.

Fünftens: Märkte können ihrem Funktionssinn entsprechend nur auf die gegenwärtige oder kalkulierbare Nachfrage anderer Markteilnehmer reagieren. Sie können folglich weder öffentliche Güter anbieten noch kollektive entschiedene Zukunftsprojekte implementieren.

Sechstens: Die Marktlogik entfaltet sich in den Zyklen von Konjunktur und Depression, bis hin zur Möglichkeit anhaltender Wirtschaftskrisen. In ihren systembedingten Konjunkturkrisen erzeugen Märkte Unternehmensbankrotte, Arbeitslosigkeit und auf direktem und indirektem Wege Verluste erwarteter Steuereinnahmen.

Da aber Märkte in den Grenzen ihrer Funktionsdefizite als Institutionen zur produktiven Allokation von Ressourcen, zur Befriedigung privatautonomer Konsumenten-Präferenzen und zur technisch-wissenschaftlichen Innovation allen bekannten Alternativen der Koordination von Wirtschaftsentscheidungen weit überlegen sind, kann die Begrenzung ihrer Risiken nur durch eine ihre Kernfunktion sichernde Politik der Einbettung und Regulation erfolgen. Erst in der Kombination mit den jeweils zielführenden Regulativen und makroökonomischen Koordinationen können Märkte ihre Funktionsvorzüge entfalten, ohne gleichzeitig durch ihre Funktionsdefizite Gemeinwohlinteressen und Grundrechte in unzumutbare Weise zu verletzen. Regulative Wirtschaftspolitik soll entweder externe Effekte dieser Art überhaupt verhindern, indem sie durch vorab durchgesetzte Regeln schon im Entstehen ausgeschlossen werden, etwa im Falle von Umweltzerstörung oder aber die Kosten der externen Effekte auf die Verursacher selbst zurück wälzen, damit die Gesellschaft von ihnen entlastetet ist, etwa im Falle von Arbeitsschutzbestimmungen.

Angesichts der unterschiedlichen Art und Wirkungsweise externer Effekte und ihrer Ursachen müssen die Mittel einer erfolgversprechenden ökonomischen Regulationspolitik ebenfalls vielgestaltig sein. Zu ihnen gehören vor allem:

1. die rechtliche Rahmensetzung
2. Überwachungsmaßnahmen, Berichtspflichten
3. Strukturen der korporativen Ko-Regulation
4. Makro-ökonomische Wirtschaftspolitik auf der Nachfrageseite
5. Mikro-ökonomische Maßnahmen zur Verbesserung der Angebotsstruktur
6. Gezielte Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen.

[49] Kay/ Vickers, 1988: 306-308
[50] Beck 1986

In vielen Bereichen der Wirtschaft, deren externe Effekte besonders unübersichtlich und zugleich folgenreich für die Gesamtgesellschaft sind, sind daher in modernen Gesellschaften spezielle Regulierungsbehörden eingerichtet worden, die eine permanente Fachaufsicht ausüben und über Instrumente der Feinsteuerung ihrer Eingriffe verfügen. Das gilt etwa für das Banken- und Versicherungswesen, die Arzneimittelwirtschaft oder die Kernenergie. Für die Weltfinanzmärkte sind entsprechende globale Institutionen in der Diskussion[51].

Das marktimmanente Problem der asymmetrischen Informationen enthält zwei verschiedene Herausforderungen, die unterschiedliche Formen der politischen Regulation verlangen. In einem Fall geht es um die Erzwingung der Kennzeichnung von Produkteigenschaften, wie etwa der Zusammensetzung von Nahrungsmitteln, dem Schadstoffanteil von Werkstoffen oder Angaben über die tatsachliche Höhe effektiver Zinsen bei undurchsichtig berechneten Kreditkosten. In dem anderen Fall geht es um die Bewertung der Art von Risiken, die überhaupt für Verbraucher von bestimmten Schadstoffen in bestimmten Größenordnungen ausgehen können. Für die Beurteilung der Frage etwa, von welcher Größenordnung an die in Minimalquantitäten stets vorhandenen radioaktiven Strahlen ein ernst zu nehmendes Risiko für Gesundheit und Leben darstellen, ist der Bürger letztlich allein auf die Aussage von Experten angewiesen, die er selbst nicht überprüfen kann. In diesen Fällen ist es auch eine Aufgabe politischer Regulation, die Veröffentlichung von Expertenmeinungen zu den einzelnen Risikofeldern so zu organisieren und transparent werden zu lassen, dass sie für die Bürgerinnen und Bürger zur eigenen Meinungsbildung handhabbar werden. Vor allem obliegt es politischer Regulation, möglichst schon die Entstehung unzumutbarer Risiken vorbeugend zu verhindern.

Insbesondere die makro-ökonomische Regulation, die korporatistische Ko-Regulation und die mikro-ökonomische Angebotspolitik sind in entscheidendem Maße mitverantwortlich für die Erreichung der drei zentralen Zielgrößen Wachstum, Vollbeschäftigung und Einkommen[52]. Der Markt erzeugt also aus sich heraus verschiedene Typen von Risiken und bedarf daher immer regulativer Voraussetzungen und Korrekturen. Insofern enthält die ritualisierte Konfrontation von Markt und Staat eine systematische Irreführung. Der vermeintliche Markt-Staat-Dualismus kann nicht zum Ausgangspunkt für theoretische Überlegungen für ein komplexes Steuerungskonzept gemacht werden.

Der *orthodoxe Liberalismus* löste den Markt in der Theorie weit gehend aus seinen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Handlungsvoraussetzungen ab und maß ihm in dieser fiktiven Form eine harmonische Steuerungsfähigkeit für den bei weitem größten Bereich der Güter- und Dienstleistungsdistribution zu. Der *orthodoxe Sozialismus* dagegen verfiel in seiner Hauptströmung bis zum Ende der goldenen Ära in den neunzehnhundertachtziger Jahren zu der spiegelbildlichen Ritualisierung und Idealisierung des Staatshandelns. Er deutete es als logischen Ausdruck des demokratisch bestimmten gesellschaftlichen Kollektivwillens und löste es ebenfalls weit gehend sowohl aus den Kontexten der zivilgesellschaftlichen und marktförmigen Steuerung wie auch aus den Kontexten der empirischen Formen staatlicher Willensbildung und Handlungsimplementation ab. In dieser kontrafaktischen Gestalt spielte der Staat in den älteren Theorieentwürfen des orthodoxen Sozialismus regelmäßig die Rolle eines funktionsoptimalen Vollstreckers des Gemeinwillens gegen die im Markt und in der Zivilgesellschaft zum Ausdruck gebrachten privaten und partikulären Interessen.

[51] Vergl. Kap. 46
[52] Vergl. Kap. 24-31.

Der Markt ist eine gesellschaftliche Institution, deren Grenzen, Ziele und Funktionsweise im Rahmen Sozialer Demokratie im Hinblick auf die von den vorrangigen Normen der bürgerlichen, politischen, ökonomischen und sozialen Grundrechte bestimmt sind. Märkte können wegen ihrer immanenten Defizite und Risiken nicht als ökonomisch-institutionelle Äquivalente der rechtsstaatlichen Demokratie interpretiert werden. Ihre Einrichtung und die Bestimmung ihrer Grenzen sind politische Entscheidungen im Hinblick auf Grundrechte und Gemeinwohlinteressen wie Produktivität, Güterversorgung, bedürfnisgerechte Nachfrageorientierung, ökonomische Handlungsfreiheit und Vollbeschäftigung. Die Verfassungen von Märkten sind als politische Entscheidung aus den Souveränitätsrechten politischer und sozialer Bürgerschaft zu legitimieren.

Die Überlegenheit der Marktlogik

Die Erfahrungen des zwanzigsten Jahrhunderts und ihre theoretische Deutung begründen den Schluss, dass die Koordination mikroökonomischer wirtschaftlicher Entscheidungen in den meisten Handlungsfeldern am wirksamsten und mit den geringsten unerwünschten Nebenfolgen durch eingebettete Märkte erfolgen kann. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Funktionszuweisung und Begrenzung der Märkte durch die übergeordnete politische Rahmensetzung gesichert ist, die Entfaltung der Marktlogik einer sanktionsfähige Aufsicht unterliegt und die wirtschaftlichen Handlungsbereiche, die durch Märkte koordiniert werden sollen, durch politische Entscheidungen der Gesellschaft definiert werden. Im Rahmen einer solchen Symbiose mit einem komplexen System politischer Vorgaben, Kontrollen und Steuerungsleistungen können Märkte, in dem sie ihrer eigenen Funktionslogik der Allokationsentscheidung über Preisbildung folgen, eine gesamtgesellschaftlich optimale Wohlfahrtsproduktion in den ihnen überwiesenen Handlungsdomänen gewährleisten. Es ist dabei freilich die spezifische *Komplementarität* von politischen Vor-, Begleit- und Rahmenleistungen und der *in diesen Grenzen autonomen* Entfaltung der ökonomischen Logik des Marktes, in der sie ihre unverwechselbare gesellschaftliche Steuerungsfunktion erbringen kann. Die kontrafaktische Annahme, dass ein nachhaltiges Funktionieren von Märkten überhaupt möglich sei, wenn die sozialen Kontexte der Einbettung zu Gunsten einer reinen, von außen nicht mehr beeinflussten Selbstregulation der Märkte aufgelöst würde, ist in der Praxis seit der Weltwirtschaftskrise der neunzehnhundertzwanziger Jahre in allen kapitalistisch verfassten Demokratien durch eine politische Ökonomie abgelöst worden, die an die Stelle des Markt-Monismus den Regelungspluralismus aus Markt und sozialer Steuerungslogik gesetzt hat. Nach kurzen Versuchen einer libertären Radikalkur gegen die staatswirtschaftlichen Verkrustungen der kommunistischen Herrschafts-Ära sind auch die Gesellschaften Mittel- und Osteuropas auf die allgemeine Linie des *Einbettungspragmatismus* eingeschwenkt[53].

Die alternativlose Bedeutung von Märkten für die Wohlfahrtsoptimierung ist in den modernen Demokratien kein prinzipieller Streitpunkt mehr und in der wissenschaftlichen Debatte im Wesentlichen unangefochten. Die Marktkoordination hat sich für einen weiten Bereich privater Güter als das im Sinne der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt wirkungsvollste Koordinationsinstrument durchgesetzt. Was zwischen libertärer und Sozialer De-

[53] Meier/ Pleines/ Schröder 2003, Brunner 1997

mokratie umstritten bleibt, sind allerdings die grundlegenden Fragen der Legitimation und Ziele der Einbettung und Prozesssteuerung sowie deren Ausmaße und Instrumente. Es geht dabei um Varianten des demokratischen Wohlfahrtskapitalismus, die, wie der empirische Vergleich zeigt, bedeutende Folgen für Produktivität, Innovation, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und die Einlösung von Grundrechten haben[54].

23. Die Einbettung der Wirtschaft

In der Geschichte der Theoriediskussion der Sozialen Demokratie hat diese Erkenntnis, obgleich sie durch praktischen Anschauungsunterricht so demonstrativ untermauert war, lange Zeit einen schweren Stand gehabt. Sie hat sich dann in den verschiedenen Ländern und Strömungen in höchst ungleichzeitiger Weise durchgesetzt und ist erst seit den neunzehnhundertachtziger Jahren zum Allgemeingut geworden. Den Ausschlag für den schließlichen Erfolg dieses Lernprozesses haben vor allem drei Argumente gegeben, die sich jeweils auf *exemplarische historische Erfahrungen* stützten.

Erstens: Auf *Eduard Bernstein* geht das Argument zurück, dass die Verwerfung der Marktsteuerung in der ursprünglichen sozialistischen Orthodoxie auf der empirisch widerlegten Annahme beruht, der von Marx prognostizierte unvermeidlich geradlinig voranschreitende ökonomische Konzentrationsprozess werde die volkswirtschaftlichen Strukturen und Entscheidungsverhältnisse immer mehr vereinfachen, so dass am Ende der kapitalistischen Entwicklung nur noch eine überschaubare Anzahl von Monopolisten und Oligopolisten die Volkswirtschaft lenkten[55]. Die Übernahme dieser wenigen Kommandozentralen einer intern monopolisierten Ökonomie erschien in der Logik dieses Denkens lediglich noch als Machtfrage, die nur marginale Veränderungen der ökonomischen Koordination verlangte, ihr aber durch den Wechsel in den Kommandozentralen der Wirtschaft neue, gesamtgesellschaftlich legitimierte Ziele vorgegeben sollte. Mit Verweis auf die trotz der tatsächlichen Konzentrationstendenzen weiterhin anwachsende innere Komplexität der kapitalistischen Ökonomie verlangte Bernstein eine prinzipielle Abkehr der Sozialen Demokratie in seiner Epoche von der Zielsetzung der Wirtschaftsplanung und Sozialisierung.

Die zunehmende volkswirtschaftliche Komplexität verlangt nach diesem Argument die Anerkennung des Marktes als der Institution, die allein in der Lage ist, die unübersichtliche Fülle der Informationen und Interessen ohne unvertretbare Verluste an Arbeitsproduktivität, gesellschaftlichen Ressourcen, Einwirkungsmöglichkeiten und Konsumentensouveränität zu koordinieren. Im Maße wie sich die sowjetkommunistische Alternative staatlicher Planwirtschaft auf der Grundlage flächendeckender Verstaatlichung dann entfaltete und ihre ökonomischen, politischen und sozialen Kosten sichtbar wurden, gewann dieses Argument auch innerhalb der Theorietraditionen der Sozialen Demokratie zunehmend an Gewicht[56].

Zweitens: Das Komplexitätsargument wurde in den neunzehnhundertzwanziger Jahren durch die These des Ökonomen *Eduard Heimann* ergänzt und theoretisch fundiert, dass monopolfrei funktionierende Märkte unter bestimmten Randbedingungen ihrerseits als Instrumente der Sozialisierung von Produktionsentscheidungen betrachtet werden müs-

[54] Vergl. Kap. 24
[55] Meyer 1977
[56] Novy 1978, Sik 1973, 1979

sen[57]. Sie können die Funktion sozialer Kontrolle von Produktionsentscheidungen erfüllen, da sie einer viel größeren Zahl von Bürgern, im Grenzfall allen, in ihrer Rolle als Konsumenten mehr Einfluss auf die Entscheidungen der Anbieter gewähren als die Kontrollbehörden von Planwirtschaften. Die gesellschaftliche Kontrolle ist im Falle umfassender Bürokratisierung der Wirtschaftssteuerung gerade prinzipiell blockiert. Das in dieser Zeit entwickelte Konzept der *Wirtschaftsdemokratie* basierte auf der Anerkennung des Prinzips der Marktregulation in zentralen ökonomischen Handlungsfeldern, wollte aber verfassungspolitisch und institutionell sicherstellen, dass auf allen Ebenen wirtschaftlicher Entscheidungsfindung die Gewerkschaften und die politischen Repräsentanten der Gesellschaft an der Rahmensetzung für wirtschaftliches Handeln und den strategischen Investitionsentscheidungen beteiligt sind[58].

Drittens: Nachdem sich das Marktargument durchgesetzt hatte, spielten längere Zeit Überlegungen eine Rolle, das Privateigentum durch vielfältige Formen gesellschaftlichen Eigentums im Rahmen marktwirtschaftlich organisierter Volkswirtschaften zu ersetzen. Vor allem die Theorien des funktionalen Sozialismus von *Gunnar Adler-Karlsson* und die theoretischen Erklärungen für die Funktionsschwächen des jugoslawischen Marktsozialismus führten schließlich zu dem für die moderne Theorie der Sozialen Demokratie entscheidenden Paradigmenwechsel. Die Koordinierungsfunktion der Märkte lässt sich ohne eine in ihnen wirksame *Kapitalfunktion* auf der Basis *privaten Produktionsmitteleigentums* nicht wirksam machen[59]. Zwar kann und muss der privateigentumsgestützten Kapitalfunktion das Feld des Marktes nicht vollständig überlassen werden, damit sie ihren für die Entfaltung der Marktlogik unverzichtbaren Dienst leisten kann. Aber sie muss eine in bestimmter Hinsicht wesentliche und unangefochtene autonome Rolle spielen können, damit die Marktlogik wirksam werden kann.

Diese drei historischen Argumentationsschritte begründen dasjenige moderne Paradigma politischer Ökonomie, innerhalb dessen Soziale Demokratie ihre Problemlösungen allein noch formulieren kann. Seine Grenzlinien sind bestimmt durch die Unverzichtbarkeit der ökonomischen Kernfunktion der Marktsteuerung, die produktiven Funktionen von Privateigentum und die Notwendigkeit der gesellschaftlich-politischen Einbettung der Märkte. Infolgedessen kann es bei den auf die Wirtschaftsverfassung und die Prozesspolitik bezogenen Grundfragen der politischen Ökonomie der Sozialen Demokratie immer nur um die pragmatische Begründung spezifischer situationsangemessener Mischformen von Markt und Staat, jedoch nicht um eine Alternativentscheidung zwischen beiden Steuerungsformen gehen.

Jedes politische Steuerungsprojekt ist durch die widersprüchlichen Interessen der beteiligten Akteure in einem unübersichtlichen Handlungsfeld geprägt. Die politische Ökonomie der Sozialen Demokratie ist bestimmt durch Spannungen und *Trade-Offs* zwischen Produktivität und Wachstum auf der einen Seite, sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit auf der anderen, Flexibilität und Innovation auf der einen Seite, den Schutz abhängiger Beschäftigung und umfassender sozialer Sicherung auf der anderen, einem ausreichenden Maß von Eigentums- und Vertragsfreiheit auf der einen Seite und sozialer Einbindung und Regulation auf der anderen, sowie autonomen Unternehmensfunktionen auf der einen Seite

[57] Heimann 1929
[58] Naphtali 1927, Novy 1978
[59] Adler-Karlsson 1973, Lemân 1969, 1982

und sozialer Autonomie und politischer Rahmensetzung auf der anderen Seite[60]. Für die pragmatische Bearbeitung dieser Spannungen und Trade-Offs erweist sich die Kombination vielfältiger Regelungsprinzipien in der empirischen Praxis dennoch als erfolgreicher und stabiler als alle Modelle, die nur einem einzigen Regelungsprinzip folgen, sei es dem der staatlichen Entscheidungslogik, der Marktregulation oder der sozialen Selbststeuerung. Dieser Ansatz einer aufgaben- und situationsgerechten Kombination verschiedener Steuerungselemente zur Erreichung politisch-legitimierter Ziele erhält die Chance der problembezogenen Abwägung im Hinblick auf Zielwerte der politische Ökonomie der Sozialen Demokratie. Er enthält aber auch das wiederkehrende Risiko der Debalancierung und unerwünschter Trade-Offs.

Als empirisch gestützte und normativ legitimierte Maßstäbe des Regulierungs-Mixes der politischen Ökonomie Sozialer Demokratie folgen aus dieser Analyse drei Imperative:

Erstens: Im Hinblick auf das Grundrecht der größtmöglichen privatautonomen Freiheitsräume, die in gleicher Weise für alle Bürgerinnen und Bürger möglich sind, muss die Wirtschaftsordnung den weitest möglichen Raum für individuelle Handlungsfreiheit und Vertragsfreiheit bereitstellen. So viel Markt wie möglich.

Zweitens: Im Hinblick auf die positive Freiheitsnorm und die von ihr verlangte Verfügbarkeit der individuellen und sozialen Güter, die ihre Voraussetzungen sind, geht es um die Gewährleistung der größtmöglichen Arbeitsproduktivität im Sinne der bestmöglichen nachhaltigen Verwertung der verfügbaren Ressourcen bei der Erzeugung von Gütern und Dienstleistungen. Diese Norm verlangt eine Wirtschaftspolitik, die die größtmögliche Ressourcenproduktivität erwarten lässt. Sie verlangt ebenso eine Politik der gerechten Verteilung sozialer Güter über das hinaus, was der Markt bewirkt.

Drittens: Der Grundsatz der positiven Handlungsfreiheit, aber auch schon das elementare Prinzip der gleichen Würde aller Personen, bezieht sich in erster Linie auf die mikroökonomische Ebene der Wirtschaftsverfassung und bindet die Unternehmensverfassung, die Organisation der Arbeitsplätze und die staatlichen Eingriffe an die Bedingung, dass die Würde und die Freiheitsrechte aller beteiligten Personen in gleichem Maße respektiert und geschützt werden.

Da die Zielwerte, um die es bei diesen Imperativen geht, prinzipiell gleichrangig sind, ist die politische Ökonomie der Sozialen Demokratie nur als offener und reflexiver Optimierungsprozess der Balancierung konfligierender Instrumente möglich.

24. Varianten des Kapitalismus

Eine empirische Theorie der Sozialen Demokratie muss ihre normativen Ansprüche auf die institutionellen Zusammenhänge beziehen, die sich in der vergleichenden Forschung zur Typenbildung politischer Ökonomie tatsächlich ermitteln und begründen lassen. Denn es ist wissenschaftlich unstrittig, dass sich die Marktwirtschaften der westlichen Industrie- und Dienstleistungsökonomien in ihren institutionellen Arrangements in hohem Maße unterscheiden, dass sie in verschiedenartige Produktions- und Sozialstaatsregime eingebettet sind und dass sie auf unterschiedlichen Wegen teils zu ähnlichen, teils aber auch zu sehr divergenten Ergebnissen gelangen können. Das Muster des Zusammenspiels von politi-

[60] Vergl. Kap. 57

schem System, Wirtschaftssystem und des Sozialstaatssystems, das die Bedingungen Sozialer Demokratie erfüllt, muss ökonomisch effizient genug sein, um die Realisierung der sozialstaatlichen Ziele Sozialer Demokratie ökonomisch zu gewährleisten. Gleichzeitig sollen die Normen Sozialer Demokratie in allen Sphären der politischen Ökonomie gelten und nicht durch die alleinige Förderung von Wachstum und Produktivität verletzt werden. Bei der vergleichenden Untersuchung unterschiedlicher Typen kapitalistischer Wohlfahrtsdemokratien geht es daher um Antworten auf die Frage, wie sich unter den empirischen Handlungsbedingungen offener Märkte ökonomische Leistungsfähigkeit und die Normen der Sozialen Demokratie miteinander verbinden lassen. Die Empirie zeigt, dass der Spielraum in dieser Hinsicht groß ist, seine politische Füllung aber von zahlreichen Voraussetzungen und Restriktionen abhängt.

Mikroökonomischer Forschungsansatz

David Soskice und *Peter Hall* wählen für ihre vergleichenden Analysen entwickelter Marktwirtschaften eine mikroökonomische Perspektive[61]. Sie unterscheidet sich von früheren vergleichenden Forschungen vor allem dadurch, dass die unterschiedlichen Konfigurationen von Marktökonomien in all ihren sich wechselseitig bedingenden Dimensionen erfasst werden. Während in früheren vergleichenden Forschungen oft nur Teilbereiche aus dem komplexen institutionellen Beziehungsgeflecht politischer Ökonomien betrachtet wurden, z.B. Arbeits- oder Finanzmärkte, die Rolle und Bedeutung der Gewerkschaften oder korporatistische Steuerungsmechanismen, widmet sich dieser Forschungsansatz den maßgeblichen Interaktions-Effekten aller relevanten Teilbereiche und versucht auf diesem Wege, die spezifische Eigenart der jeweiligen Systeme in ihrer Gesamtheit zu beschreiben und zu erklären. Der wichtigste Unterschied zur vergleichenden Forschung Politischer Ökonomien früherer Jahrzehnte ist, dass nicht die Organisation der Arbeit, sondern die des Kapitals als entscheidende Variable für die Wirkungsweise der unterschiedlichen Kapitalismustypen als Erklärungsmuster verwendet wird.

Die politische Ökonomie wird diesem Ansatz zufolge als ein sozial-ökonomischer Raum verstanden, in dem jeder Akteur versucht, seine Interessen in einer „rationalen strategischen Interaktion mit anderen durchzusetzen“[62]. Als strukturbestimmende Akteure werden die Unternehmen identifiziert. Sie sind unter Bedingungen raschen technologischen Wandels und verschärften internationalen Wettbewerbs die Schlüsselakteure, deren Aktivitäten die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit jedes Landes bestimmen. Sie müssen sich kontinuierlich die Kompetenzen und Kenntnisse aneignen, um Güter und Dienstleistungen profitabel entwickeln, produzieren und verteilen zu können. Diese Kompetenzen entfalten sich in einem institutionellen Kontext, in dem sie eine Vielzahl von Beziehungen nach außen (Zulieferer, Kunden, Partner, Gewerkschaften, Verbände und Regierungen) und nach innen (eigene Belegschaft) herstellen müssen. Um zu prosperieren, müssen sich Unternehmen den unterschiedlichen Sphären der politischen Ökonomie anpassen: Neben den Konkurrenzbeziehungen im Kampf um Kunden müssen sie Finanzmittel akquirieren, Löhne und Arbeitsbedingungen regulieren, sicherstellen, dass die Arbeitskräfte die notwendigen

[61] Hall/ Soskice 2001
[62] Scharpf 1997a

Fertigkeiten und Fähigkeiten besitzen und sich den Zugang zu Ressourcen und neuesten Technologien sichern[63].

Unternehmen befinden sich folglich in einem mehrdimensionalen Beziehungsgeflecht und ihr Erfolg hängt maßgeblich von ihrer Fähigkeit ab, eine Bandbreite verschiedenartiger Akteure effektiv zu koordinieren. Systematische Varianten der Unternehmensstrategie werden durch die Unterschiede im institutionellen Rahmen der politischen Ökonomie erzeugt. Das Muster der jeweiligen Unternehmenskoordinierung lässt aufschlussreiche Erkenntnisse über unterschiedliche Typen der Marktwirtschaft, vor allem ihre Voraussetzungen und Folgen erwarten. Eine solche Sichtweise öffnet auch den Blick für die Varianten und Wirkungsweisen politischer Steuerung. Sie ermöglicht Antworten auf die polit-ökonomischen Schlüsselfragen: Welcher spezifische Strukturzusammenhang der politischen Ökonomie verbessert die jeweiligen Möglichkeiten der Unternehmen und somit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Marktwirtschaft insgesamt? Was müssen Regierungen angesichts neuer Herausforderungen tun und welche makroökonomischen Steuerungspolitiken sind innerhalb eines gegebenen institutionellen Kontexts erfolgversprechend? Sind bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Strategien von einem polit-ökonomischen Kontext auf einen anderen übertragbar oder muss jede politische Ökonomie notwendig aus sich heraus ihre eigenen, kontextabhängigen Lösungen hervorbringen? Hinzu kommen Fragen nach der institutionellen Stabilität und dem Wandel unterschiedlicher politischer Ökonomien angesichts des technologischen Fortschritts und des Wettbewerbsdrucks der Globalisierung. Vor allem ermöglicht dieser Ansatz eine empirisch gestützte Antwort auf die zentrale polit-ökonomische Systemfrage, ob im Zuge globalisierter Wirtschaftsbeziehungen länderspezifische Vorteile ökonomischer Koordinierungen an Bedeutung verlieren und eine Konvergenz der unterschiedlichen Modelle vorprogrammiert sei[64]. Im Hinblick auf den zunehmend transnationalen Aktionsraum von Unternehmen kommt der Frage eine entscheidende Bedeutung zu, wie die globale Öffnung der Märkte und deren formale Verbindung zur politischen Sphäre gestaltet werden kann, ohne die langfristige Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden. Es geht also um die Klärung der Rolle der institutionellen Struktur der politischen Ökonomie und der durch sie bedingten Prozesspolitik als Standortfaktor im globalen Wettbewerb.

Die *Varieties of Capitalism*-Forschung hat verschiedene Typologien hervorgebracht. *Michel Albert* unterscheidet den „atlantischen" vom „rheinischen" Kapitalismus[65], *Vivien A. Schmidt* -mit Blick auf die wichtige Rolle des Staates- die drei Typen des *Managed Capitalism*, des *Market Capitalism* und des *State Capitalism*, für den sie Frankreich als beispielhaft ansieht[66]. *Jonas Pontusson* und *Hyeok Yong Kwon* schlagen mit Bezugnahme auf die Formen aktiver wohlfahrtsstaatlicher Einmischung als *partisanship* von Regierungen, eine Unterscheidung von *liberal market economies* und *social market economies* vor[67]. Diese Typologien stehen in keinem grundsätzlichen Widerspruch zu einander. Sie stellen in ihren vergleichenden Betrachtungen jeweils unterschiedliche institutionelle Dimensionen und verschiedenartige Ausschnitte des Verhältnisses von Staat und Markt in den Vordergrund.

[63] Hall/ Soskice 2001
[64] Vergl. Albert 1992, Streeck, 1997
[65] Albert 1992
[66] V. Schmidt 2000a
[67] Pontusson/ Yong Kwon 2004:3 „Soziale Marktwirtschaften sind koordinierte Marktwirtschaften –ohne Japan."

Die Unterscheidung *koordinierter* (coordinated market economies CMEs) und *unkoordinierter* Marktwirtschaften (liberal market economies LMEs)[68] von *David Soskice* und *Peter Hall* ist das dominante Paradigma der jüngeren Forschung[69]. Dies hat zwei Gründe: Zum *einen* ist diese Typologie so breit angelegt, dass sich Untergruppen und Differenzierungen widerspruchsfrei bilden und problemlos in sie integrieren lassen. Zum *anderen* sind die Idealtypen so strukturiert, dass sie in eine aufschlussreiche analytische Beziehung zu den Typologien der Sozialstaatsregime oder der *industriellen Beziehungen* gebracht werden können. Auf diesen Wegen strukturieren sie den empirischen Zugang zum Kern des Gesamtzusammenhangs der polit-ökonomischen Konstellation.

Für die Klärung der unterschiedlichen Dimensionen der politischen Ökonomie der Sozialen Demokratie bietet die *Varieties of Capitalism*-Forschung einen angemessenen Analyse-Rahmen. Sie begründet ein methodisches Raster, das eine kritisch vergleichende Bewertung unterschiedlicher Institutionengefüge von kapitalistischen Wohlfahrtsökonomien im Hinblick auf die Anforderungen Sozialer Demokratie erlaubt. Gleichzeitig basiert sie auf einer *empirischen* Grundlage und macht sichtbar, welche Ressourcen und Restriktionen eine solche Politik bedingen. Sie bietet einen theoretischen Rahmen für die Spielräume und Grenzen der Kombinierbarkeit aller empirisch in Betracht kommenden Einzelinstrumente polit-ökonomischer Verfassung und Steuerung.

Koordinierte und Unkoordinierte Marktwirtschaften

Soskice/ Hall unterscheiden zwei Formen der Unternehmenskoordinierung in Marktwirtschaften: einerseits eine Koordinierung, die auf strategische Interaktion ausgerichtet ist und andererseits eine Koordinierung, die primär auf dem Konkurrenzprinzip des Marktes basiert und sich durch Marktbeziehungen bestimmt. Ob ein Unternehmen seine Aktivitäten durch den Markt oder durch strategische Interaktion koordiniert, hängt entscheidend von dem institutionellen Kontext ab, in dem es sich befindet. Politische Ökonomien unterscheiden sich vor allem dadurch, wie die Unternehmen innerhalb einer Marktwirtschaft ihre Koordinierungsprobleme lösen. Formen marktförmiger und strategischer Koordinierung finden sich in allen kapitalistischen Ökonomien, doch wesentliche Faktoren, die das Verhalten der Firmen bestimmen, sind durch das spezifische, politisch vermittelte Institutionengefüge der jeweiligen nationalen Marktwirtschaften vorgegeben. Die relevanten Institutionen der Koordinierung wie auch die jeweiligen Organisationsmuster der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände lassen sich in diesem Rahmen aus den spezifischen Prozessen der politischen und wirtschaftlichen Koordinierung erklären. Die Typologie basiert also auf der Beobachtung, dass unterschiedliche Typen von Unternehmensbeziehungen systematisch in den Ländern variieren bzw. bestimmte Arten der Unternehmenskoordinierung Marktwirtschaften unterschiedlich dominieren.

Die politischen Ökonomien einzelner Länder lassen sich entsprechend der Koordinierungsstrategien ihrer Unternehmen zwischen den beiden idealtypischen Polen graduell

[68] Um Verwechselungen mit in den politisch-theoretischen Kapiteln der „Theorie der Sozialen Demokratie" benutzten Begriffen „liberal" und „libertär" zu vermeiden, werden im Folgenden nur die Bezeichnungen „koordiniert" und „unkoordiniert" verwendet; „unkoordinierte Marktwirtschaft" ist aber deckungsgleich mit „liberaler Marktwirtschaft" im Sinne von Soskice und Hall.

[69] Soskice 1999, Hall/ Soskice 2001

platzieren. Den einen Pol bilden unkoordinierte Marktwirtschaften ('LMEs'), in denen die Beziehungen zwischen Unternehmen und anderen Akteuren hauptsächlich durch Wettbewerbsbeziehungen vermittelt werden. Sie sind durch Austauschprozesse von Gütern und Dienstleistungen, also durch reine Geschäftsbeziehungen im Kontext von Konkurrenz und formalen Verträgen charakterisiert. Der gegenüberliegende Pol des Spektrums besteht aus koordinierten Marktwirtschaften ('CMEs'), in denen Unternehmen typischerweise stärker strategische Interaktionen mit Gewerkschaften, Kreditgebern und anderen Akteuren eingehen. Diese nicht-marktförmige Form der Koordinierung zieht ein ganzes Muster externer Unternehmensbeziehungen nach sich, ebenso Kommunikations-Netzwerke, die auf persönlichem Informationsaustausch basieren und damit eine Vertrauensbasis für vielfältige Formen der Zusammenarbeit schaffen.

Weil die Übergänge zwischen den beiden Idealtypen fließend sind, lassen sich marktförmige wie strategische Koordinierung nur graduell unterscheiden, oberhalb einer bestimmten Schwelle bewirkt die graduelle Verschiedenheit aber qualitative Unterschiede in Funktionsweise und Folgen gegebener Realtypen. Soskice/ Hall identifizieren fünf Sphären der politischen Ökonomie, in denen die Unternehmen mit zentralen Koordinierungsproblemen konfrontiert sind, die sie auf typologisch unterschiedliche Weise lösen.

Erstens Industrielle Beziehungen: Unternehmen müssen das Beziehungsproblem lösen, wie und mit wem sie über die Arbeitsbedingungen ihrer Belegschaften verhandeln. Im Bereich der *industriellen Beziehungen* geht es um Löhne und Produktivitätsquoten, also um die wesentlichen Erfolgsbedingungen von Unternehmen. Aber es geht dabei indirekt auch um Beschäftigungsquoten und Inflationsraten, also um die Leistungsfähigkeit der Ökonomie als ganzer. Im diesem Bereich sind Ebene und Ausmaß der Lohnkoordinierung ausschlaggebend: Finden die Lohnverhandlungen auf einer nationalen Ebene, auf einer Zwischenebene oder auf der Firmenebene statt und wieweit sind Gewerkschaften und Arbeitgeber bei Lohnverhandlungen zentralisiert?

Zweitens Berufliche Aus- und Fortbildungssysteme: Unternehmen sind mit der Frage konfrontiert, wie sie sicherstellen können, dass ihre Mitarbeiter mit der passenden Ausbildung ausgestattet sind. Umgekehrt stellt sich für die Arbeitnehmer die Frage, wie viel Zeit, Geld und Energie sie in welche Ausbildung investieren wollen. Die Lösung dieses Koordinierungsproblems ist jedoch nicht nur für die Unternehmen und für den individuellen Arbeitnehmer von großer Bedeutung, sondern betrifft die Konkurrenzfähigkeit der gesamten Ökonomie. Hier geht es im Vergleich der Marktwirtschaften um die Frage, ob ein System korporativer Koordination zwischen Staat, Arbeitgebern und Gewerkschaften für eine betriebliche Ausbildung existiert oder nicht.

Drittens Corporate Governance: Wichtige Koordinierungsfragen treten auch in der Sphäre der Unternehmungsverfassung bzw. Unternehmenskontrolle auf. Hier geht es für die Unternehmen um den Zugang zu Finanzierungskapital und für die Investoren um Sicherheiten und die Rendite für ihre Investitionen. Die konstitutionelle Struktur von *Corporate Governance* lässt sich im Ländervergleich u.a. über die Größe des Aktienmarktes, die relative Macht der *Shareholder*, also den rechtlichen Schutz und den wahrscheinlichen Einfluss von Kleinaktionären gegenüber der Macht des Managements und der Großaktionäre messen. Außerdem betrifft sie die Kontrollstrukturen, also die Frage, wie Unternehmen mit anderen Unternehmen, einschließlich Banken, verflochten sind.

Viertens Beziehungen zwischen Unternehmen: Ein wichtiges Koordinierungsproblem sind die Beziehungen, die Unternehmen mit Blick auf die Sicherung einer stabilen Nach-

frage der eigenen Produkte mit anderen Unternehmen unterhalten, besonders mit Zulieferern und Kunden. In dieser Sphäre der Beziehungen werden auch besondere Problemlösungen wie das Festlegen von verbindlichen Standards, Technologietransfers oder die Zusammenarbeit in Forschung und Entwicklung koordiniert.

Fünftens Beziehungen zu der Belegschaft: Unternehmen stehen vor dem Problem, sicherzustellen, dass die Mitarbeiter mit den notwendigen Kompetenzen und Fertigkeiten ausgestattet sind und im Sinne der Unternehmensziele kooperieren.

Vergleicht man die institutionellen Interaktionsmuster in diesen fünf Sphären systematisch, so lassen sich im OECD-Bereich zwei Cluster von Ländern eindeutig identifizieren: In einem Cluster *unkoordinierter Marktwirtschaften* finden sich die USA, Großbritannien, Kanada und Irland; in dem Cluster *koordinierter Marktwirtschaften* Österreich, Deutschland, Norwegen, Japan, Belgien, Finnland, Dänemark, Schweden und die Schweiz[70]. Daneben findet sich noch ein drittes, nicht eindeutig zu klassifizierendes Cluster, das Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, Griechenland und die Türkei umfasst. Es neigt sich zwar eher den koordinierten Marktwirtschaften zu, aber mit charakteristischen Unterschieden. Diese Gruppe weist aber untereinander institutionelle Ähnlichkeiten auf und wird daher als *mediterrane* Marktwirtschaft klassifiziert. Ihre Kennzeichen sind ein großer Agrarsektor und extensive Staatsinterventionen. Sie repräsentieren eine spezifische Art nicht-marktlicher Koordinierung in der Sphäre der Finanzierungen, aber liberale Arrangements in der Sphäre der Arbeitsbeziehungen[71].

Als Beispiel für eine unkoordinierte Marktwirtschaft stehen die USA, als Beispiel für eine koordinierte Marktwirtschaft Deutschland.

Die USA als typisch unkoordinierte Marktwirtschaft

In der Sphäre der Kapitalbeschaffung sehen sich amerikanische Unternehmen großen Aktienmärkten gegenüber, die durch eine sehr hohe Transparenz und sehr heterogene Gruppen von Akteuren gekennzeichnet sind. Die Unternehmensfinanzierung erfolgt maßgeblich über den Kapitalmarkt. Dies führt einerseits dazu, dass Firmen untereinander nur gering verflochten sind (weder Banken noch andere Firmen haben Sitze in Aufsichtsräten eines Unternehmens inne) und anderseits dazu, dass die Interessen der Aktionäre an möglichst hohen Dividenden die Unternehmensstrategie wesentlich bestimmen. Der Zugang zu fremdem Kapital ist stark abhängig von dem aktuellen Wert der Firma auf dem Aktienmarkt und den frei verfügbaren Informationen über ihre neuesten Profitraten und Marktbewertungen. Aus diesem Grund und wegen der Tatsache, dass der Gesetzgeber sehr tolerant gegenüber Fusionen und ‚feindlichen Übernahmen' ist, stehen Manager in den USA unter dem andauernden Druck hoher kurzfristiger Rentabilitätswerte. Geringe Profitraten können schnell mit Konkurs oder ‚feindlicher Übernahme' bestraft werden.

Verbände von Kapital und Arbeit sind in den USA eher Lobbyorganisationen als Institutionen der Selbststeuerung[72]. Da die Gewerkschaften hier im Vergleich zu koordinierten

[70] Hall/ Soskice 2001, Hall/ Gingerich 2001
[71] Rhodes 1997
[72] In den USA verhindert zusätzlich eine restriktive Gesetzgebung die Bildung kartellartiger Selbsthilfestrukturen.

Marktwirtschaften schwach[73] und die Arbeitgeberverbände kaum koordiniert und daher nur bedingt durchsetzungsfähig sind sowie gesetzlicher Kündigungsschutz kaum ausgebildet ist, sind die Arbeitsbeziehungen durch kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse und Lohnverhandlungen auf betrieblicher Ebene gekennzeichnet. Ein insgesamt flexibler Arbeitsmarkt wird zusätzlich durch ein Ausbildungssystem unterstützt, das lediglich allgemeine Qualifikationen vermittelt, die über Firmen und Branchen hinweg verwendbar sind. Das Management in den USA hat normalerweise eine uneingeschränkte Kontrolle über das Unternehmen und somit die Freiheit, Arbeitskräfte entsprechend der Konjunktur kurzfristig anzustellen, aber auch schnell wieder zu entlassen. Das bietet den Unternehmen die Möglichkeit, flexibel auf Marktentwicklungen reagieren zu können, erhöht aber auch den Druck zur kurzfristigen Anpassung an Marktveränderungen. Das amerikanische System der Arbeitsbeziehungen ist daher weniger effektiv bei der Entwicklung aufwändiger Produktionsstrategien, die langfristig stabile Beschäftigungen verlangen. Es begünstigt stattdessen ein Produktionsmodell, das auf standardisierter Massenproduktion und einem niedrigen Ausbildungs- und Lohnniveau basiert.

Da der Arbeitsmarkt sehr unreguliert und die Wahrscheinlichkeit, den Arbeitsplatz zu verlieren relativ groß ist, neigen amerikanische Arbeitnehmer dazu, in sehr allgemeine Ausbildungen zu investieren, die sie auch in ihrem nächsten Job verwenden können. Und da sich die Arbeitgeberverbände nur in schwacher Form koordinieren können, gelingt es Unternehmen nicht, in industriespezifischen Ausbildungsprogrammen zusammenzuarbeiten. Infolgedessen lassen sich Arbeitnehmer in den USA eher in allgemeinen Fertigkeiten ausbilden, die besonders gut zu den sehr konjunktursensiblen Dienstleistungssektoren passen. Für viele Unternehmen und Sektoren führt das zu einem Mangel an spezialisierten Fachkräften.

In den USA dominiert seit jeher die Idee wirtschaftlicher Handlungsfreiheit, so dass der Staat nur in das Marktgeschehen eingreift, um dessen Funktionsfähigkeit zu erhalten und beispielsweise Kartellbildungen zu unterbinden. Das zeigt sich darin, dass der amerikanische Staat keine effektiven Steuerungs- und Regulierungsinstrumente aufgebaut hat und die Selbstorganisation der Industrie eher behindert. Stattdessen überlässt man die Kontrolle über die Märkte einer „legalistischen Regulierungskultur, in der unabhängige Regulierungsbehörden darüber wachen, dass Verbraucher und Anleger ausreichend informiert sind, um ihre Konsum- und Investitionsentscheidungen treffen zu können“[74]. Der amerikanische Staat hält sich darüber hinaus bei der sozialen Kompensation von Marktergebnissen zurück. Er ist kein Sozialstaat im europäischen Sinne und übernimmt keine Verantwortung für die Realgeltung universeller Grundrechte.

Deutschland als typische koordinierte Marktwirtschaft

In einer koordinierten Marktwirtschaft wie Deutschland eröffnen sich Unternehmen andere Zugänge zu Finanzmitteln als über den Kapitalmarkt. Die Arbeit des Managements wird daher nicht nur durch den Markt bewertet und kontrolliert, sondern durch Netzwerke, in denen neben Banken auch andere Unternehmen, Arbeitnehmer und staatliche Akteure ver-

[73] Auch wenn die Gewerkschaften in den USA im Vergleich zu Europa zwar grundsätzlich schwach sind, können sie jedoch in einzelnen Industriesektoren durchaus stark sein.
[74] Lütz 2003:15

treten sind. Hier finden sich Möglichkeiten für persönlichen Informationsaustausch und für die Entwicklung von Vertrauen. Die Finanzierung der Unternehmen erfolgt im Wesentlichen durch Bankkredite, die mittels Reputation akquiriert werden, und weniger durch öffentlich zugängliche Unternehmensdaten und kurzfristige Gewinnziffern. Die Informationen über Reputation und Operation von Unternehmen wiederum erhalten die Investoren durch das enge Beziehungsgeflecht, das sie kultivieren. Dieser Zugang zu „geduldigem Kapital", das nicht abhängig ist vom kurzfristigen Ertrag, ermöglicht es Unternehmen, in langfristige Projekte zu investieren und eine gut ausgebildete Belegschaft auch in ökonomischen Krisenzeiten zu halten. Das korrespondiert mit der Beobachtung, dass das Management in Deutschland weniger sensibel auf unmittelbare Gewinne oder den Wert der eigenen Aktien reagieren muss. Steuerbestimmungen, Gesetze und Netzwerke einer breiten Unternehmensverflechtung schrecken Versuche zu ‚feindlichen Übernahmen' eher ab. Das Top-Management großer deutscher Unternehmen hat selten die Möglichkeit, wichtige Entscheidungen unilateral zu treffen. Stattdessen muss es sich die Zustimmung von Aufsichtsräten und Netzwerken sichern, in denen neben Banken auch andere Unternehmen, Arbeitnehmer und staatliche Akteure vertreten sind. Es sind folglich weniger die kurzfristigen Rendite-Interessen der Aktionäre, die Unternehmensentscheidungen bestimmen, sondern die Interessen einer Vielzahl gesellschaftlicher *stakeholder*.

In der Sphäre der Produktionssysteme sind deutsche Unternehmen häufig durch Strategien gekennzeichnet, die sehr gut ausgebildete Arbeitskräfte voraussetzen. Als Problem der Arbeitgeber in qualitätsorientierten Produktionsregimen ergibt sich eine spezifische Abhängigkeit von qualifizierten Facharbeitern. Um sich vor immer weiter reichenden Forderungen der Arbeitnehmer zu schützen und Abwerbungen gut ausgebildeter Mitarbeiter durch andere Firmen zu verhindern, haben sich deutsche Firmen im System industrieller Beziehungen durch koordinierte Tarifverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften in den einzelnen Industriesektoren organisiert. Dadurch kommt es zu einer Angleichung der Löhne für vergleichbare Fertigkeiten im gesamten Industriesektor. Das erschwert die Abwerbung industriespezifisch ausgebildeter Arbeitskräfte. Es versichert den Arbeitnehmern, dass sie im gleichen Industriesektor den gleichen Lohn zu erwarten haben, unabhängig davon, an welches Unternehmen sie sich mit ihrem Berufswissen langfristig binden. Aus diesem Grund und angesichts starker Gewerkschaften, Betriebsräte und einem hohen rechtlichen Beschäftigungsschutz, ist der deutsche Arbeitsmarkt weit weniger flexibel und durchlässig als der in den USA.

Die Rolle des Staates in der politischen Ökonomie in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg lässt sich am besten als die eines *ermöglichenden oder befähigenden* Staates beschreiben. Seine direkten Eingriffsmöglichkeiten in die Wirtschaftsprozesse waren zwar durch föderale Strukturen und eine Anzahl unabhängiger Institutionen wie Bundesbank und Bundeskartellamt beschränkt, doch hatte der Staat die Fähigkeit entwickelt, gesellschaftliche Gruppen und quasi-öffentliche korporatistische Akteure in der Selbstorganisation zu fördern und mit den notwendigen, teilweise konstitutionellen Mitteln auszustatten, um Bereiche der politischen Ökonomie selbst zu regulieren und zu verwalten, die anderswo durch den Staat geregelt wurden oder dem Markt überlassen blieben. Die EZB und ihre monetare Unabhängigkeit sowie die europäischen Wettbewerbskommissare folgen den politisch-ökonomischen Prinzipien, die auch für die Bundesrepublik gelten, und stellen somit keinen Bruch dar. Darüber hinaus gibt der Staat einen erheblichen Teil des Bruttosozialprodukts für die sozialen Sicherungssysteme aus und folgt dem Verfassungsgebot

„gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in allen Bundesländern, in dem er ein System der regionalen Umverteilung entwickelt hat[75].

Obwohl die meisten kapitalistischen Ökonomien entweder als unkoordinierte oder koordinierte Marktwirtschaften klassifiziert werden können, besteht innerhalb jeder der beiden Gruppen eine Vielzahl markanter Variationen. *Koordinierte* Marktwirtschaften unterscheiden sich untereinander darin, ob sie sich in Industriesektoren (in den meisten Länder Nordeuropas) oder eher innerhalb von Firmengruppen (in Japan und Süd-Korea) koordinieren. In Deutschland beispielsweise organisieren sich Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in Industriesektoren. Das bedeutet, dass die Koordinierung bei Tarifverhandlungen, in der beruflichen Ausbildung und den Technologietransfers im Wesentlichen sektorenspezifisch ist.

Wolfgang Streeck hat in einer aktuellen Studie gezeigt, dass dieses, in den ersten Nachkriegsjahrzehnten entwickelte „Modell Deutschland“ als eine hochgradig koordinierten und eingebettete soziale Marktwirtschaft, einem schleichenden Prozess der Desorganisation in allen relevanten Dimensionen unterworfen war, so dass es allmählich Züge einer liberalen Marktwirtschaft ausprägte[76]. Dieser Transformationsprozess wird damit erklärt, dass die Gegenkräfte zur marktkapitalistischen Dynamik schon seit den 1980er Jahren allmählich erlahmten und im Gegenzug die libertären Tendenzen sich schon aus Gründen des Wettbewerbsdrucks in den kapitalistischen Märkten sowie der Politik der Wirtschaftsverbände expandierten. Zu dieser Entwicklung haben in Deutschland auch politische Entscheidungen sozialdemokratisch geführter Regierungen beigetragen, vor allem die Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen, die in der Erwartung vollzogen worden waren, dadurch eine verstärkte Marktdynamik auslösen zu können, in deren Folge die sehr hohen Arbeitslosenzahlen reduziert und damit die bedrohliche Überlastung der Sozialhaushalte eingedämmt werden können. Diese Hoffnung hat sich nur in begrenztem Maße erfüllt, während die Transformation des Modells hin zu einem stärker liberal marktwirtschaftlich geprägten Modell dauerhafte Züge zu tragen scheint.

Diese Entwicklungen sind kein Beleg dafür, dass die Globalisierung der Märkte oder andere ökonomische Zwänge unmittelbar im Sinne einer Effizienzkonkurrenz den Abbau von Regulierungs- und Einbettungsstrukturen des modernen Kapitalismus erzwingen. Streeck legt seiner Deutung vielmehr das Modell der doppelten Dynamik von Karl Polanyi zugrunde, der zu folge die beiden gegenläufigen Dynamiken der Selbstbehauptung und Ausweitung der kapitalistischen Marktlogik auf der einen Seite und ihrer sozialen Bändigung und Eindämmung durch Regulierung und Sozialpolitik auf der anderen Seite immer wirksam bleiben und selbst dann nicht irreversibel in eine stabile Balance gebracht werden können, wenn in entgegenkommenden gesellschaftlichen und politischen Lagen eine weitgehende soziale und politische Einbettung der Märkte gelungen ist. Die Kräfte der kapitalistischen Logik bleiben stets auf dem Sprung, um bei passender Gelegenheit oder der Erlahmung der gegnerischen Kräfte der im Interesse der ganzen Gesellschaft errichteten Institutionen der sozialen Einbettung ihr Terrain auszuweiten. Es kann nie Garantien dafür geben, dass eine politische Ökonomie, die durch die Wahl ihrer Institutionen und Koordinierungsformen gegebenen Vorteile im globalen Wettbewerb tatsächlich auch nutzt, ausbaut und ausspielt.

[75] Streeck 1997
[76] Streeck 2009

Sonderfall Japan

In Japan sind die wichtigsten Unternehmensnetzwerke auf Gruppen oder Familien von Unternehmen und einem sich daraus ergebenden dichten Netz sektorenüberschreitender Verbindungen (*keiretsu*) aufgebaut. Die wichtigste Form dieser Koordinierung ist der *vertikale keiretsu*, mit einem Hauptunternehmen im Zentrum einer großen Gruppe von kleineren Unternehmen. Während in Deutschland Unternehmen innerhalb eines Industriesektors auch und gerade in sensiblen Bereichen zusammenarbeiten, ist die japanische Ökonomie von einer scharfen Konkurrenz zwischen den Unternehmen innerhalb derselben Branchen geprägt. Die koordinierte Zusammenarbeit in sensiblen Bereichen findet in Japan zwischen Unternehmen statt, die zwar in unterschiedlichen Sektoren operieren, aber derselben Firmenfamilie angehören.

Die Struktur dieser Koordinierung hat signifikante Auswirkungen auf das Ausbildungssystem und auf die Verfahren des Technologietransfers. Organisierte innerbetriebliche Berufsqualifikationen, Technologietransfers und die Festsetzungen von Industriestandards finden fast ausschließlich innerhalb der vertikalen keiretsu statt. Arbeitnehmer werden ermutigt, sich firmen- bzw. firmengruppen-spezifische Fertigkeiten anzueignen, die sich in der gesamten Firmenfamilie nutzen lassen. Um Arbeitnehmer zu überzeugen, in diese sehr spezifischen Ausbildungen zu investieren, bieten vor allem große Unternehmen als Gegenleistung lebenslange Beschäftigung an. Um diese Zusagen auch einhalten zu können, haben japanische Unternehmen die Fähigkeit kultiviert, sich sehr schnell auf neue Produkte und Produktbereiche einzustellen und Arbeitskräfte nach Bedarf innerhalb der keiretsu-Unternehmensgruppe zu verschieben. Ein Produktionssystem, das wesentlich auf keiretsu-Koordinierung basiert, zieht Vorteile aus diesem hohen Integrationsniveau der Belegschaften in die Unternehmen bzw. Unternehmensgruppe und aus deren weit reichender Kooperation. Um dies weiter zu vertiefen, haben japanische Firmen 'Unternehmens-Gewerkschaften' entwickelt, die den Arbeitnehmern Mitsprachemöglichkeiten in Unternehmensangelegenheiten anbieten, aber keine den keiretsu überschreitende Koordinierungsfunktion wahrnehmen.

Sonderfall Frankreich

Frankreich ist das Beispiel einer politischen Ökonomie, die sich in die Idealtypen der unkoordinierten oder koordinierten Marktwirtschaften nicht einzufügen scheint. Eine zentrale Planungsphilosophie mit dominanter Rolle des Staates und den zugehörigen Institutionen sind traditionell ausgeprägt. „Eine elitistische, konspirative Form von Planung gründet auf der Zusammenarbeit einer kleinen Zahl Eingeweihter in Verwaltung und Industrie, während Parlament, ein Großteil der politischen Exekutive, aber auch die organisierten Interessen von Kapital und Arbeit umgangen werden. Der französische ‚dirigisme' ist Ausdruck einer schlagkräftigen nationalen Bürokratie, die über ein Höchstmaß an Freiheiten verfügt"[77]. Die Form der Koordinierung der französischen Unternehmen gründet auf den gleichen Karrieremustern fast aller Manager führender Unternehmen. Sie haben alle die wenigen Eliteschulen durchlaufen und/oder den öffentlichen Dienst, bevor sie einen Posten in der freien

[77] Lütz 2003

Wirtschaft angetreten haben[78]. *Mark Lehrer* hat beobachtet, dass französische Top-Manager häufig stärkere Beziehungen zum Staat unterhalten als zum Rest ihres Unternehmens. Das ist wohl auch der Grund, warum sie eher den Staat um Unterstützung bitten als in anderen Ländern[79]. *Vivian A. Schmidt* charakterisiert diesen Koordinierungstyp als *state capitalism*.

> „In state capitalism, business relations tend to be state-organized. Inter-firm realtions are mediated by the state, while interactions between firms when not mediated by the state are generally as competitive and distant as in market capitalism (vgl. unkoordinierten Marktwirtschaften) except where there are ties through cross-shareholding akin to the managed capitalism model (vgl. koordinierte Marktwirtschaften). Industry-finance relations are similarly state-mediated. Industry is more dependent upon the state than on banks or markets and takes a more medium-term view due to the state's greater focus on national politico-economic priorities than on firm value or profits per se"[80].

25. Wirtschaftsverfassung Sozialer Demokratie

Für die Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik Sozialer Demokratie können aus der *Varietes of Capitalism*-Forschung strategische Orientierungen gewonnen werden. Sie muss davon ausgehen, dass die einzelnen Elemente der institutionellen Arrangements, die die Unternehmensentscheidungen in kapitalistischen Marktwirtschaften bedingen, systematisch variieren und nicht voluntaristisch kombiniert werden können. Dies liegt teils daran, dass sie einander im strikten Sinne bedingen, teils daran, dass sie einander begünstigen und im Übrigen offenbar auch daran, dass die jeweilige Bündelung durch konsistente sozio-kulturelle Einstellungsmuster der maßgeblichen Akteure nahegelegt wird. Die empirischen Befunde über die festgestellten Varianzen zwischen den einzelnen Elementen der institutionellen Arrangements lassen sich andererseits nicht als theoretisch begründete Festlegungen möglicher Spielräume überhaupt für ihre Auswahl und ihr Zusammenwirken interpretieren. Ihre Kombinierbarkeit und deren Auswirkungen auf das politisch-ökonomische Gesamtergebnis, das daraus resultiert, erscheinen zwar systemspezifisch vorgeprägt, aber auch in Grenzen kontingent.

Aus diesen empirischen Befunden ergeben sich für die politisch ökonomischen Handlungsstrategien Sozialer Demokratie zwei Orientierungen:

Erstens: Wegen der starken Affinitäten oder Wechselbedingungen zwischen den relevanten polit-ökonomischen Institutionen sind immer nur *Paketlösungen* erreichbar, bei denen sich im Hinblick auf die normativen Ziele der Sozialen Demokratie wünschenswerte mit weniger wünschenswerten Elementen mischen. Teilweise erzeugen diese Gemengelagen aber auch Alternativen, zwischen denen sich innerhalb des Rahmens, der von den normativen Zielsetzungen der Sozialen Demokratie vorgegeben ist, pragmatische Abwägungsentscheidungen begründen lassen.

Zweitens: Dasjenige Maß an arbeitsrechtlichen Regelungen und Mitbestimmungsrechten, dass für den Schutz der Gesundheit und der Würde der abhängig Beschäftigten geboten

[78] Culpepper 2001
[79] Lehrer 2001
[80] V. Schmidt 2000a: 40 f

ist, muss auf der Ebene der industriellen Beziehungen und der Unternehmensverfassung unabhängig von ökonomischen Leistungsgesichtspunkten institutionalisiert werden.

Institutionelle Komplementaritäten

Die politische Ökonomie erweist sich als ein System miteinander in hohem Maße verflochtener Arenen, in denen die Praktiken in der einen Sphäre abhängig sind von dem Charakter der Institution in einer anderen Sphäre. Die Institutionen der politischen Ökonomie erwachsen auf historischem Boden, sie bilden sich aus sozialen Prozessen und historischen Erfahrungen. Sie prägen die möglichen Aktionsmuster der beteiligten Akteure, vor allem auch der Staaten, vor.

> „...Institutions central to the operation of the political economy should not be seen as entities that are created at one point in time and can then be assumed to operate effectively afterwards. To remain viable, the shared understandings associated with them must be reaffirmed periodically by appropriate historical experience..."[81].

Die Schwerkraft institutioneller Komplementaritäten führt zu einer fortwährenden Reproduktion der Unterschiede zwischen unkoordinierten und koordinierten Marktwirtschaften in allen Sphären der politischen Ökonomien. Wie sich die Subsysteme der jeweiligen Marktwirtschaften komplementär und funktional aufeinander beziehen, wird in drei herausgehobenen institutionellen Wechselverhältnissen besonders deutlich. Während die staatlichen Akteure in LMEs unter den Bedingungen offener Märkte in der Regel auf schwache Formen der Rahmensetzung beschränkt sind, können sie in CMEs zusätzlich die Rolle von Akteuren im Gefüge des politisch-ökonomischen Institutionengeflechts spielen. In beiden Fällen ist ihr Aktionsradius aber dadurch begrenzt, dass sie keine Störungen im Zusammenspiel der Institutionen verursachen dürfen.

Erstens: Arbeitsbeziehungen – Corporate Governance

Institutionelle Strategien in der Sphäre der *Corporate Governance*, die durch Unternehmensverflechtungen, durch die Machtkontrolle der Vorstände und durch den von kurzfristigen Gewinnziffern unabhängigen Zugang zu Finanzkapital geprägt sind, stützen sich in der Sphäre der Arbeitsbeziehungen meist auf Praktiken, die durch höhere Arbeitsplatzsicherheit und zentralisierte Tarifverhandlungen gekennzeichnet sind. Unternehmen, die nicht nach kurzfristigem Profit streben müssen, können ihren Mitarbeitern festere Zusagen bezüglich Lohn und Arbeitsplatzsicherheit machen. Im Gegensatz dazu sind Unternehmen, deren Finanzierung maßgeblich über den Kapitalmarkt erfolgt, so dass sie das unmittelbare Interesse ihrer Aktionäre befriedigen müssen („Shareholder Value") und der Gefahr ‚feindlicher Übernahmen' ausgesetzt sind, auf größtmögliche Autonomie und auf uneingeschränkte Handlungsvollmachten des Managements bedacht. Ein derartiges System der *Corporate Governance* korrespondiert sowohl mit einem flexiblen Arbeitsmarkt als auch mit individuellen Lohnfindungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die es Unternehmen ermög-

[81] Hall/ Soskice 2001

lichen, schneller auf Marktveränderungen reagieren zu können. Es sträubt sich gegen qualifizierte Formen der Arbeitnehmermitbestimmung.

Zweitens: Arbeitsbeziehungen – Ausbildungssystem

In Marktwirtschaften, deren Arbeitsbeziehungen wesentlich durch häufige Arbeitsplatzwechsel und durch Lohnfindungen auf Firmenebene geprägt sind, scheint es für Unternehmen wie für Arbeitnehmer sinnvoller, berufliche Ausbildungssysteme zu entwickeln, die eher allgemeine Fähigkeiten und Kenntnisse vermitteln. Im Gegensatz dazu ist es für Unternehmen, die in Arbeitsbeziehungen mit starken Gewerkschaften und koordinierten Tarifverhandlungen eingebunden sind, effizienter, in gemeinsamen Ausbildungssystemen zu kooperieren, die spezialisierte, industriespezifische Kenntnisse vermitteln, während gleichzeitig hohe und tariflich gesicherte Löhne und relativ sichere Arbeitsplätze die Arbeitnehmer ermutigen, sich schwer transferierbare Kenntnisse anzueignen.

Drittens: Corporate Governance – Unternehmensbeziehungen

In Marktwirtschaften, in denen vielfältige Institutionen der Unternehmenskontrolle den Zwang zu kurzfristiger Profitmaximierung begrenzen, ist es für Unternehmen leichter, in Bereichen der Forschung, der Produktentwicklung oder der Technologietransfers mit anderen Unternehmen zu kooperieren. Wo aber mobile und heterogene Kapitalmärkte Investitionstransfers von einem Unternehmen zum anderen erleichtern, ist es für Unternehmen wichtiger, über neue Technologien exklusiv verfügen zu können. Aus diesem Grunde erweben Unternehmen hier neue Technologien eher durch den Zukauf anderer Unternehmen oder durch das Abwerben von Personal, als sich in langfristigen Kooperationen zu engagieren[82].

26. Kapitalismustypen im Vergleich

Nach *Soskice*/ *Hall* bilden also Arrangements von institutionellen Komplementaritäten die innere feste Struktur der jeweiligen politischen Ökonomien. Sie sind historisch gewachsen und stellen auch im globalen Wettbewerb einen *Filter* für die Verarbeitung der systemexternen Herausforderungen dar. Sie prämieren systemimmanente Antworten gegenüber systemstrukturellen Wandel. Keiner der polit-ökonomischen Typen ist dem anderen in jeder Hinsicht überlegen. Abgesehen von Unterschieden in spezifischen Entwicklungsphasen sind beide in der Lage, unter dem Druck der Globalisierung auf je eigene Weise ihre ökonomische Leistungsfähigkeit zu behaupten, allerdings bezogen auf unterschiedliche Leistungsstandards in unterschiedlichem Maße. Systematische Differenzen zwischen beiden Ökonomie-Typen finden sich daher in einer Reihe spezifischer Leistungsdimensionen. Unkoordinierte und koordinierte Marktwirtschaften entwickeln unterschiedliche Varianten technologischer Innovationsfähigkeit und tendieren dazu, Einkommen und Arbeit unterschiedlich zu verteilen.

[82] Hall/ Gingerich 2001

Die Produktionssysteme koordinierter Marktwirtschaften erweisen sich als vorteilhaft bei der Durchführung von „diversifizierten Qualitätsproduktions-Strategien“ und als hinderlich für kurzfristig orientierte Produktmarktstrategien[83]. Darüber hinaus scheinen koordinierte Wirtschaftsordnungen komparative Vorteile bei der Hervorbringung von inkrementellen Innovationen, hingegen Nachteile bei Grundlageninnovationen aufzuweisen. Japanische Unternehmen sind im Vergleich zu Firmen in unkoordinierten Marktwirtschaften, die von einem sehr flexiblen Arbeitsmarkt profitieren, weniger zu radikalen Innovationen fähig. Sie können aber auch nicht Technologietransfers durch Kooperation nutzen. Eine politische Ökonomie, die wesentlich auf *keiretsu*-Unternehmensgruppen basiert, ermutigt die Unternehmen, Strategien zu entwickeln, die besondere Vorteile aus den Möglichkeiten der sektorenübergreifenden Technologietransfers und der schnellen Um-Organisation der Arbeitskräfte ziehen. Japanische Unternehmen haben im Vergleich mit deutschen oder amerikanischen Firmen einen institutionellen Vorteil bei der Massenproduktion von günstigen Konsumgütern und Maschinen und der Verwertung von Elektronik, die bereits existierende Technologie für eine erweiterte Produktionspalette nutzt.

Die Unterschiede im institutionellen Rahmenwerk der politischen Ökonomie bedingen auch systematische Unterschiede der Unternehmensstrategien. Dies wird beispielsweise in der Art deutlich, wie Unternehmen in Großbritannien, einer unkoordinierten Marktwirtschaft, und in Deutschland, einer koordinierten Marktwirtschaft, auf die gleichen Herausforderungen unterschiedlich reagieren. Auf veränderte Wechselkurse, die den Export der eigenen Produkte auf ausländischen Märkten verteuern, reagieren britische Unternehmen eher damit, die Preissteigerung an die Kunden weiterzugeben, um die Profitabilität zu erhalten. Deutsche Unternehmen hingegen tendieren in derselben Situation eher dazu, ihre Preise zu halten und dadurch zwar geringere Profite in Kauf nehmen zu müssen, aber ihre Marktanteile verteidigen zu können[84].

Der *Varieties of Capitalism*-Ansatz liefert einen Analyserahmen, der solche unterschiedlichen Reaktionen von Unternehmen auf die gleiche Herausforderung erklärt:

Britische Firmen müssen in einer unkoordinierten Marktwirtschaft ihre Profitraten halten, da sie von einem Kapitalmarkt abhängig sind, der die Ausschüttung kurzfristig anfallender Gewinne belohnt. Ihre Verluste von Marktanteilen hingegen können sie in einem sehr offenen Arbeitsmarkt wiederum dadurch kompensieren, dass sie kurzfristig Arbeitskräfte entlassen. In Gegensatz dazu können deutsche Unternehmen einen Rückgang der Profite für eine gewisse Zeit aushalten, da das Finanzsystem in einer koordinierten Marktwirtschaft den Zugang zu Kapital unabhängig vom kurzfristigen Gewinn ermöglicht.

Bei der qualitativen Bewertung im Sinne der *Sozialen Demokratie* weisen die auf den *shareholder value* ausgerichteten institutionellen Strukturen *unkoordinierter Marktwirtschaften* in vierfacher Hinsicht ein grundsätzliches Defizit auf:

Erstens vergrößern die auf kurzfristigen Profit ausgerichteten Unternehmensstrategien soziale und ökologische Probleme dadurch, dass sie die langfristigen Folgen aus unternehmensstrategischen Überlegungen weit gehend ausschließen.

Zweitens werden durch die Form der *corporate governance*, die allein auf die unkontrollierte Verfügungsmacht des Managements ausgerichtet ist, verschiedene gesellschaftliche Gruppen, allen voran die Arbeitnehmer, aus wichtigen ökonomischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen.

---

[83] Streeck 1991

[84] Hall/ Soskice verweisen hier auf Daten, die von M. Knetter gesammelt wurden. Knetter 1989

Drittens ist die Ausrichtung unkoordinierter Marktwirtschaften auf einen sehr flexiblen und unregulierten Arbeitsmarkt mit nur sehr allgemein ausgebildeten Arbeitnehmern – im Gegensatz zu den Facharbeitern in koordinierten Marktwirtschaften – problematisch, da sie die Abhängigkeit der Arbeitnehmer in vermeidbarem Maße verschärft.

Viertens korrespondiert die Schwäche der Gewerkschaften und das Fehlen zentralisierter Lohnverhandlungen in unkoordinierten Marktwirtschaften mit dieser Struktur der Arbeitsbeziehungen und verstärkt die in ihr angelegte Tendenz.

Normative Leistungsdimensionen

Die politische Ökonomie der Sozialen Demokratie muss den Analyserahmen der *Varieties of Capitalism*-Forschung um die Leistungsdimensionen der *Demokratisierung*, der *sozialstaatlichen Sicherung* sowie der *sozialen Teilhabe* erweitern und ihre Präferenzen darauf beziehen. Dabei geht es um den Geltungsbereich der positiven Freiheitsrechte, um gleiche Lebenschancen, soziale Sicherheit und Autonomie sowie Schutz vor sozio-strukturellen Risiken. Es geht ferner um die Sicherung der Würde am Arbeitsplatz, um die gerechte Verteilung von Einkommen und um angemessene Interessenvertretungen bei betrieblichen, aber auch makroökonomischen Entscheidungen. Diese Leistungsdimensionen der politischen Ökonomie müssen jedoch mit Aspekten der makroökonomischen Leistungsfähigkeit wie Arbeitslosigkeit, Inflation und Wachstum in eine analytische und normative Beziehung gesetzt und gegeneinander abgewogen werden.

In der Dimension der positiven Freiheit ist Erwerbsarbeit eine zentrale Kategorie. Über Lohnarbeit beziehen Menschen nicht nur ihr Einkommen und somit die sozialen Güter für ein selbstbestimmtes Leben, sondern auch die Grundlage ihrer sozialen und kulturellen Anerkennung und Selbstachtung[85]. Die Möglichkeit, durch Arbeit Einkommen zu erwerben, ist also die primäre Voraussetzung zu Verwirklichung positiver Freiheitsrechte der Bürger. Für die politische Ökonomie der Sozialen Demokratie ist folglich der Zugang zum Arbeitsmarkt ein wesentlicher Leistungsmaßstab, gleichermaßen im Hinblick auf Freiheit und auf Gerechtigkeit. Seit Mitte der neunzehnhundertachtziger Jahre scheinen sich unkoordinierte Marktwirtschaften mit ihrem sehr flexiblem Arbeitsmarkt, ihrer schnelleren Marktanpassungsfähigkeit aufgrund ungehinderter und umfassender Managemententscheidungen, und ihrer radikalen Innovationsmöglichkeiten durch schnell zu akquirierendes Kapital auf Kapitalmärkten in den wichtigen ökonomischen Leistungsdimensionen - Inflation und Arbeitslosigkeit- besser zu behaupten. Viele koordinierte Marktwirtschaften hingegen leiden seither unter hoher struktureller Arbeitslosigkeit. Libertäre Autoren stützen auf diesen Erfolg ihre Schlussfolgerung, dass koordinierte Marktwirtschaften nicht fähig seien, ihre Arbeitsmärkte an den postfordistischen Wandel der Produktionsweisen und den globalen Wettbewerb anzupassen. Eine solch einfache Gegenüberstellung von unkoordinierten und koordinierten Marktwirtschaften hinsichtlich der Arbeitslosenquote ist aber in mehrfacher Hinsicht irreführend. Vergleicht man beispielsweise die Arbeitslosenquote der USA – als der typischen unkoordinierten Marktwirtschaft- mit der in koordinierten Marktwirtschaften während der letzten zwanzig Jahren, so zeigt sich, dass sie manchmal höher, manchmal niedriger ist und mit den allgemeinen makroökonomischen Bedingungen vari-

[85] Kap. 37

iert. Im Zeitraum 1983-1988 hatten Schweden, Norwegen, die Schweiz und Österreich Arbeitslosenquoten, die niedriger waren als in den USA (und sich eher den japanischen Quoten näherten -weniger als 3%), ihre ebenfalls koordinierten Nachbarn Dänemark, Frankreich, Niederlande und Belgien hatten hingegen eine höhere Arbeitslosenquote (9-12%). Im Jahr 1992 war die Zahl der Arbeitslosen in Schweden, Niederlande, Norwegen, Schweiz und Österreich niedriger als in den USA (7,5%), und auch im amerikanischen Boom-Jahr 1998 war die Arbeitslosenquote immer noch in den Niederlanden, Norwegen und Schweiz niedriger als in den USA (4,6%). Die Arbeitslosenquote lag in Großbritannien, einer weiteren unkoordinierten Marktwirtschaft, im Zeitraum 1990-1998 in vier von acht Jahren über den OECD Durchschnitt[86].

Die hohe Arbeitslosigkeit in einigen koordinierten Marktwirtschaften hat eine Vielzahl von Ursachen, die, wie der Vergleich zeigt, nicht auf die institutionelle Variablen des *Varieties of Capitalism*-Ansatz reduziert werden können. Unkoordinierte Marktwirtschaften scheinen zwar flexibler auf Marktentwicklungen zu reagieren und Arbeitslosigkeit konjunkturell schneller abbauen zu können, aber auch ihre institutionellen Strukturen, insbesondere ein flexibler und deregulierter Arbeitsmarkt (schneller Austausch, geringe Betriebsbindung), können hohe Arbeitslosenquoten grundsätzlich nicht verhindern. Darüber hinaus müssen die Nebenkosten eines derart flexiblen Arbeitsmarktes für die Gesellschaft in den Vergleich einbezogen und zur Arbeitslosenstatistik in Beziehung gesetzt werden. Nicht nur die Quantität sondern auch die Qualität der Arbeitsplätze ist von Bedeutung. Niedriglohn-Jobs beispielsweise, die auf der Basis von *low-skill-low-wage* entstehen, können die Betroffenen leicht in *working poor*-Fallen drängen und behindern eher die Ausübung der materiellen Freiheitsrechte, als die notwendigen Ressourcen für sie zu schaffen. Ein zu flexibler und zu deregulierter Arbeitsmarkt schränkt – vor allem am unteren Ende der Qualifikations- und Einkommensskala – das Recht auf autonome Gestaltung der eigenen Lebensbedingungen ein. Hinzu kommt, dass Marktwirtschaften, deren Lohnfindungsprozesse unkoordiniert und auf Firmenebene organisiert sind, dazu tendieren, große Lohnunterschiede zu bewirken. Wo aber die ökonomische Ungleichheit ein produktives und faires Maß übersteigt wie in den USA und in Großbritannien, sind Armut und soziale Exklusion weiter verbreitet als in koordinierten Marktwirtschaften. Auch die „Sozialvererbung" von Lebenslagen und somit die ungerechte Verteilung von Lebenschancen, ist in unkoordinierten Marktwirtschaften weitaus stärker ausgeprägt[87]. In den Dimensionen der positiven Freiheit und der gleichen Würde finden sich also in unkoordinierten Marktwirtschaften markante Defizite.

Andererseits führt das in koordinierten Marktwirtschaften verbreitete Fehlen eines Niedriglohnsektors häufig zu Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit. Die Transformation von einer Industrie- zu einer Wissens- und Dienstleistungsökonomie bewirkt strukturelle Veränderungen der Arbeit und stellt Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme sowie korporative Steuerungsinstitutionen in koordinierten Marktwirtschaften vor schwierige Herausforderungen. Dabei erweisen sich häufig gerade jene Institutionen, die zum Schutz gegen Arbeitsmarktrisiken geschaffen wurden, als Hindernis bei der Anpassung an die neuen Herausforderungen, und somit beim Abbau der Arbeitslosigkeit. Vor allem in den Ländern, in denen die Sozialversicherungssysteme wesentlich durch Einkommensbeiträge finanziert werden und so die Kosten des Faktors Arbeit erhöhen, sind sie selbst zur Mit-Ursache dauerhafter Massenar-

[86] Scharpf/ Schmidt 2000: Statistical Appendix Tab. A.4
[87] Esping-Andersen 2003b

beitslosigkeit geworden[88]. In einigen koordinierten Marktwirtschaften mit stark regulierten Arbeitsmärkten und starren Tarifsystemen, etwa Deutschland, ist eine zunehmende – den unkoordinierten Marktwirtschaften durchaus vergleichbare – soziale Polarisierung zwischen Insidern und Outsidern zu beobachten. Das weit verbreite Phänomen der Schwarzarbeit ist Ausdruck dieser Desintegration des koordinierten Arbeitsmarktes.

Vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen der internationalen Produktmärkte und zunehmend spezialisierten Marktnischen können international exponierte Wirtschaftssektoren ihre Wettbewerbsfähigkeit nur durch kontinuierliche Produkt- und Prozessinnovation sowie Kostenreduktion sichern. Internationaler Wettbewerb wird notwendigerweise die Produktivität der Unternehmen erhöhen. Dies führt im Ergebnis dazu, dass die Beschäftigungsmöglichkeiten in exponierten Sektoren selbst in den Ländern begrenzt sind, die sich auf internationalen Märkten gut behaupten[89]. Tatsächlich haben die Beschäftigungsquoten in den exponierten Sektoren in praktisch allen entwickelten Marktwirtschaften abgenommen, wohingegen Beschäftigungszuwächse fast ausschließlich in geschützten Sektoren (Dienstleistungen, die lokal produziert und konsumiert werden,) erreicht wurden[90]. In diesen geschützten Sektoren finden sich Beschäftigungszuwächse entweder im privatwirtschaftlichen Niedriglohnbereich oder bei öffentlich erbrachten sozialen Dienstleistungen; dies wiederum ist eine Folge der jeweiligen sozialstaatlichen Einbettung der Produktionsregime, der Sozialstaatsfinanzierung und von Politikentscheidungen, die davon abhängen, welche Steuerlastquote die Gesellschaft akzeptiert.

Folglich müssen koordinierte Marktwirtschaften auf die Herausforderungen veränderter Produktionsweisen und neuer internationaler Rahmenbedingungen anders reagieren können als unkoordinierte. Die Organisation des Sozialstaats und seine Auswirkungen auf den ökonomischen Prozess und seine Ergebnisse müssen in die Vergleichsperspektive einbezogen werden. Der Befund Wolfgang Streecks zur Transformation des Modells Deutschland, demzufolge es ist immer möglich ist, dass die gesellschaftlichen und politischen Akteure, die die Einbettung und Regulation kapitalistischer Märkte bewirken, entweder aus Fehlkalkulation oder aus Schwäche den Weg für die Logik der Märkte frei machen, widerlegt diese Schlussfolgerungen nicht. nicht gehen können oder wollen und damit einem Systemwandel den Weg öffnen, Auch in weltweit offenen Märkten bleiben, wie insbesondere die skandinavischen Länder zeigen, sehr unterschiedliche Formen der Institutionalisierung und Koordinierung kapitalistischer Marktwirtschaften möglich und erfolgreich. Das setzt aber en Willen, die Organisationsfähigkeit und die politische Unterstützung der Akteure voraus, die dafür einstehen.

27. Soziale Marktwirtschaft

Wirtschaftssysteme, die in grundrechtsbasierte Sozialstaaten eingebunden sind und einer auf Vollbeschäftigung zielenden makro- und mikroökonomischen Regulationspolitik unterliegen, können soziale Marktwirtschaften genannt werden[91]. Das *Varieties of Capitalism*-Konzept von *Kitschelt/ Lange/ Marks/ Stephans* zielt auf die Synthese von Sozialstaats- und

[88] Scharpf 1999a, 2000a
[89] Scharpf/ Schmidt 2000
[90] Scharpf 1999
[91] Pontusson/ Yong Kwon 2004

Marktwirtschaftstypen. Es wählt zu diesem Zweck die makroökonomische Ebene als Ausgangspunkt des Vergleichs[92]. Der Forschungsansatz geht von der Beobachtung aus, dass die institutionellen Transformationen nationaler Ökonomien durch die äußeren Ursachen der veränderten Weltwirtschaft hervorgerufen werden. Die Veränderungen sind in jedem Fall durch die jeweiligen politisch-ökonomischen Institutionen vermittelt, so dass ihre Divergenz auch unter den Bedingungen der Globalisierung erhalten bleibt. Die Analyse des Wechselverhältnisses von Sozialstaat und Produktionsregime führt zur Unterscheidung von vier Ideal-Typen des Verbundes von Marktwirtschaft und Sozialstaat.

Erstens: Unkoordinierte Marktwirtschaften in Kombination mit *residualen (liberalen) Sozialstaaten*. Gewerkschaften werden hier als Behinderung von Management-Entscheidungen wahrgenommen und spielen daher nur eine geringe Rolle bei der Koordinierung von Unternehmensaktivitäten. In diesen Ländern findet sich zumeist ein bipolares Parteiensystem, dessen Konfliktlinie durch ökonomische Verteilungsfragen geprägt ist.

Zweitens: Gesamtstaatlich-koordinierte Marktwirtschaften in Kombination mit *universalistischen*, egalitären, redistributiven und dienstleistungsorientierten *Sozialstaaten* mit einem hohen Dekommodifizierungsgrad. Die auf nationaler Ebene koordinierten Marktwirtschaften sind durch Verhandlungen auf Spitzenebenen sowie durch Absprachen zwischen den hierarchischen Organisationen von Arbeitgebern und Gewerkschaften zu allen wichtigen Themen gekennzeichnet, von den Löhnen und der öffentlichen Politik bis hin zu Ausbildung und Mitbestimmung. *Regierungen* übernehmen in diesen Institutionen der Selbstkoordinierung meist eine *moderierende*, selten eine direktive Rolle. Diese Länder sind durch die Hegemonie sozialdemokratischer Parteien und einen zersplitterten bürgerlichen Parteienblock gekennzeichnet.

Drittens: Sektoral koordinierte Marktwirtschaften in Kombination mit beschäftigungs- und einkommensbezogenen, *transferorientierten Sozialstaaten* mit einem mittleren Dekommodifizierungsgrad. Sie ermöglichen die Aneignung von Berufsqualifikationen in Betrieben oder – unter Einbindung von Firmen und Gewerkschaften – in staatlichen Schulen. Gewerkschaften organisieren ihre Mitglieder in industriellen Sektoren und spielen eine wichtige Rolle bei der Organisation der Arbeitsbedingungen innerhalb der Betriebe und bei der Lohnfindung. In diesen Ländern dominiert ein tripolares Parteiensystem, das sich im Wesentlichen durch die Differenzierung in liberalen, katholischen und sozialdemokratischen Strömungen konstituiert.

Viertens: Industriegruppen-koordinierte Marktwirtschaften (keiretsu) in Kombination mit *residualen* oder *paternalistischen Sozialstaaten*. Das Parteiensystem dieser Länder ist durch eine Hegemonie „bürgerlicher" Parteien und einem Wettbewerb nicht-ideologischer Klientel-Parteien geprägt.

Während *Soskice*/ *Hall* für koordinierte Marktwirtschaften die Untergruppen Industriekoordinierung (in den meisten nordwesteuropäischen Ländern) und Firmengruppenkoordinierung (Japan und Korea) bilden, unterscheiden *Kitschelt* u.a. darüber hinaus die industriesektoren-koordinierten Marktwirtschaften in solche mit einer hauptsächlich nationalen und solche mit einer hauptsächlich sektoralen Koordination. Bis in die frühen neunzehnhundertachtziger Jahre unterschieden sich die skandinavischen Länder mit ihrer nationalen Koordinierung von den Ländern des „rheinischen" Kapitalismus (z.B. Belgien, Schweiz, Deutschland) mit ihrer hauptsächlich sektoralen Koordinierung. *Kitschelt* u.a. betonen je-

[92] Kitschelt u.a. 1999

doch, dass innerhalb ihrer Typologie die Gruppen der koordinierten Marktwirtschaften deutlich von unkoordinierten Marktwirtschaften abgegrenzt werden müssen. Ihr Modell überlappt sich infolgedessen – trotz seiner weiter gehenden Differenzierung und dem erweiterten analytischen Ansatz – mit den Befunden von *Hall/ Soskice*. Ferner zeigt ihre Typologie erhebliche Übereinstimmungen mit der paradigmatischen Typologie der Sozialstaatsregime von *Gøsta Esping-Andersen*[93].

Die unter Zwei und Drei und, wie die genauere Analyse des japanischen Beispiels zeigt, bedingt auch die unter Vier rubrizierten Modelle erfüllen mit gewissen Variationsspielräumen konstitutive Bedingungen Sozialer Demokratie. Das Modell der unkoordinierten Marktwirtschaften mit residualem Sozialstaat hingegen ist eine libertäre kapitalistische Demokratie.

Die Einbeziehung wohlfahrtsstaatlicher Arrangements in die Analyse von Produktionsregimen unterschiedlicher kapitalistischer Ökonomien zeigt, dass eine Vielzahl politisch-ökonomischer Institutionen in komplexem Wechselwirken zu korporativen und politischen Akteuren steht, durch die bestehende Strukturen reproduziert werden. Ferner macht dieser Ansatz Affinitäten zwischen Typen der Produktions-Regime, Mustern sozio-ökonomischer Ungleichheit, Sozialstaatsregimen und Konstellationen korporativ-politischer Akteure in Parteien und Interessengruppen sichtbar. Er definiert auf empirischer Grundlage das akteurstheoretische Handlungsfeld und Komplexitätsniveau auf das sich die polit-ökonomischen Strategien Sozialer Demokratie beziehen müssen.

Institutionen-Mix

Das institutionelle Beziehungsgeflecht zwischen Arbeitsmarktsystemen, Unternehmensorganisation und -finanzierung und sozialstaatlichen Strukturen markiert die Bedingungen, unter denen die positiven Eigenschaften unkoordinierter Marktwirtschaften genutzt und deren negative Aspekte durch angemessene soziale Sicherungssysteme kompensiert werden können. So hat beispielsweise Dänemark durch Abbau des Kündigungsschutzes einen der flexibelsten Arbeitsmärkte, der nur noch von denen in den USA und Großbritannien übertroffen wird[94]. Das ermöglicht dänischen Unternehmen, ihre Belegschaft flexibel zu erweitern und zu verringern. Diese Unsicherheit für den Arbeitnehmer wird durch ein im internationalen Vergleich sehr großzügiges Arbeitslosengeld, eine aktive Politik zur Wiedereingliederung auf dem Arbeitsmarkt und einer Vielzahl weiterer Sozialleistungen kompensiert.

Umgekehrt haben Produktionsregime, die auf einem ausgedehnten Niedriglohnsektor und einem flexiblen, unregulierten Arbeitsmarkt basieren, sozial hochgradig problematische Folgen, wenn sie nur über schwach ausgebildete soziale Sicherungssysteme verfügen. Zu den sozial unerwünschten Folgen zählen nicht nur Arbeitnehmerarmut trotz Erwerbsarbeit und soziale Unsicherheit, sondern auch schwer wiegende Formen sozialer Anomie. Dies wird am Beispiel USA sehr deutlich. Hier saßen 1993 1.339.695 Menschen im Gefängnis, das bedeutet eine Quote von 519 Strafgefangenen pro 100.000 Einwohnern. In Deutschland lag die Quote im selben Jahr bei 80 Strafgefangenen pro 100.000. *Bruce Western* and *Katherine Beckett* haben ausgerechnet, dass in Europa arbeitslose Männer männliche Strafgefangene in einem Verhältnis 20 bis 50 zu 1 übertreffen. In den USA liegt das

[93] Esping-Andersen 1990
[94] Benner/ Bundgaard Vad 2000

Verhältnis zwischen Arbeitslosen und Strafgefangenen bei weniger als 3 zu 1. Rechnet man alle Strafgefangenen in den Arbeitsmarkt hinein, so wäre die Beschäftigungsquote in Europa im Zeitraum von 1976-1994 in 15 von 19 Jahren höher als die der USA. Diese Berechnungen zeigen, dass 1995 zwar die offizielle Arbeitslosenquote in Deutschland bei 7.1% und in den USA nur bei 5.6% lag, bei Berücksichtigung der Gefängnisinsassen in beiden Ländern in Deutschland auf 7.4% und in den USA aber auf 7,5% steigen würde[95]. Erst wenn der Systemvergleich ausreichend weit gefasst wird, lassen sich die Auswirkungen der Realtypen auf universelle Grundrechte realistisch beurteilen.

Spezifische Mischverhältnisse

Selbst unter den anspruchsvollen Voraussetzungen, dass die notwendigen ökonomischen Rahmenbedingungen politisch durchgesetzt werden können, die sozialen Bürgerrechte durch ein universelles Sozialstaatsregime und ausreichende Mitbestimmungsrechte gewährleistet sind und das politische Primat über die Ökonomie als prinzipielles Regelungs- und Interventionsrecht verfassungspolitisch anerkannt und institutionalisiert ist, kann folglich die Auswahl der institutionellen Arrangements politischer Ökonomie in konkreter Lage nur eine pragmatische Entscheidung zwischen Varianten des Wohlfahrtskapitalismus sein. In die politischen Entscheidungen des jeweils spezifischen Mischverhältnisses müssen aus Sicht der Sozialen Demokratie zwei Gesichtspunkte eingehen:

Erstens: Das nach dem Stand der empirischen Erkenntnisse erwartbare ökonomische Gesamtergebnis im Hinblick auf das erreichbare Bruttosozialprodukt und die ökologisch vertretbaren Wachstumsraten.

Zweitens: Politisch legitimierte Präferenzentscheidungen im Hinblick auf typspezifische Vorzüge wie hohe Beschäftigung, Arbeitsplatzsicherheit, Kontinuität, Produktivität und Innovationskraft.

28. Soziale Marktwirtschaft und Globalisierung

Ähnlich wie *Soskice*/ *Hall* betrachten *Kitschelt* u.a. politische Ökonomien als Rahmenwerke von Anreizen und Zwängen, die tief in einem komplexen Beziehungsgeflecht von Institutionen verwurzelt und daher nicht durch kurzfristige politische Entscheidungen grundlegend veränderbar sind. Die prinzipielle Veränderbarkeit der Typen unter dem Druck neuartiger globaler und sozio-kultureller Zwänge ist allerdings unbestritten. Es ist dabei eine offene Frage, ob dieser Druck die divergenten Typen zur Konvergenz drängt. Das Argument des *Varieties of Capitalism*-Ansatzes ist, dass es die existierenden und divergierenden institutionellen Rahmenbedingungen selbst sind, die politische Ökonomien auf den gemeinsamen Druck höchst unterschiedlich reagieren lassen. Die gleichen ökonomischen Herausforderungen verschärfen die institutionellen Unterschiede eher, als dass sie die unterschiedlichen Marktwirtschaften zur Strukturangleichung zwingen. *Kitschelt* u.a. nennen fünf Gründe, die eine Konvergenz von modernen politischen Ökonomien auf ein einziges, über-

[95] Western/ Beckett 1999

legenes Modell von Märkten und politischen Entscheidungsinstitutionen theoretisch und empirisch unplausibel erscheinen lassen:

Erstens: Selbst in einer Welt mit sinkenden Kosten für Transport und Kommunikation wird der internationale Wettbewerb nicht vollständig sein. Es bleibt eine Vielzahl von Nischen und lokalen Produktionsregimen übrig, die vor internationalem Wettbewerb geschützt sind.

Zweitens: Die Effekte der ökonomischen Globalisierung auf die heimische Wirtschaft unterscheiden sich je nach der Mischung ökonomischer Faktoren, auf die sie treffen. Mit Blick auf die „Portfolios" der unterschiedlichen Produktionsregime kommt es zwar zu institutionellen Anpassungen, aber eher im Sinne typenspezifischer Akzentuierung. Vor dem Hintergrund bestehender institutioneller Strukturen und spezifischer komparativer Vorteile, ist es wahrscheinlicher, dass die Wahl neuer Strategien den internen Systemvorgaben folgen wird: Länder, Regionen und Sektoren bevorzugen Bereiche ökonomischer Aktivitäten und spezialisieren sich in Märkten, die mit ihren institutionellen Vorzügen kompatibel sind.

Drittens: Ein gemeinsamer internationaler Wettbewerbsdruck wird von Akteuren in unterschiedlichen institutionellen Arrangements unterschiedlich wahrgenommen. Dem globalen Problemdruck wird durch eine Bandbreite wirksamer Antworten begegnet, die jeweils durch frühere Erfahrungen, durch bestehende Techniken der Problemlösung und durch die unterschiedliche Wahrnehmung von Problem-Brennpunkten motiviert sind und institutionell umgesetzt werden.

Viertens: Eine allgemeine Konvergenz marktwirtschaftlicher Typen als Ergebnis erhöhten internationalen Wettbewerbs setzt die Bereitschaft und Fähigkeit von Regierungen voraus, ihre Marktinstitutionen zu liberalisieren. Der Grad der ökonomischen Internationalisierung aber wird kollektiv durch Regierungen und geopolitische Regime geschaffen, die sehr unterschiedliche Präferenzen und institutionelle Kapazitäten haben, tarifliche und nichttarifliche Grenzen abzubauen. Die Anpassungsmuster sind also eine Funktion nicht nur ökonomischer und organisatorischer, sondern auch politischer Logik.

Fünftens: Der Einfluss des internationalen Wettbewerbs auf nationale Politik und Institutionen wird durch den heimischen Status quo gebrochen – das heißt durch die relative Stärke und organisatorische Fähigkeit von Produzentengruppen, durch die Konfiguration der Parteien, durch das Wahlsystem, durch die Beziehung zwischen Exekutive und Legislative und schließlich durch Fähigkeiten und die territorial-administrative Organisation von nationalen Bürokratien. Diese gegebenen Konfigurationen wirken nicht nur als „abhängige Variablen", die durch neue Herausforderungen zum Wandel gezwungen werden, sondern erweisen sich als subtile Filter für die Anpassungsstrategien der maßgeblichen Akteure[96].

Vor dem Zeithorizont der letzten fünfzig Jahre lassen sich nun strukturelle Veränderungen des Institutionengefüges von Marktwirtschaften in vier wesentlichen Dimensionen erfassen:

Erstens ist nach dem Grad der Allokation knapper Ressourcen durch den Markt oder den Staat und nach den Verschiebungen der jeweiligen Allokationsmuster zu fragen. In der politischen Dimension gibt *zweitens* das Ausmaß direkter staatlicher Kontrolle darüber Auskunft, inwieweit institutionelle Veränderungen stattgefunden haben. *Drittens* lassen sich in der Dimension sozialstaatlicher Interventionen Veränderungen nachzeichnen. Und *viertens* kann der Wandel in der Arbeitsmarkt-Organisation anhand des Ausmaßes und der

[96] Kitschelt u.a. 1999

Intensität von kollektiver gegenüber Markt-Allokation bei der Bestimmung der Arbeitsbedingungen analysiert werden.

Setzt man dieses statische Dimensionen-Raster in Beziehung zum dynamischen Wandel entwickelter Kapitalismus-Typen, so lassen sich Muster institutioneller Konvergenzen und Divergenzen institutioneller Systeme identifizieren.

Die erste Periode, das „goldene Zeitalter" des Nachkriegskapitalismus von 1950-1973, ist charakterisiert durch anhaltende Divergenz aller Kapitalismus-Typen, infolge national unterschiedlicher Klassenkompromisse und Wachstumsmodelle. In dieser Phase finden sich aber auch überall graduelle Bewegungen hin zu mehr „organisiertem Kapitalismus". Das heißt, die Divergenz der bereits entwickelten Strukturen in den Bereichen der politischen Allokation knapper Ressourcen blieb bestehen, wohingegen eine Konvergenz in Richtung stärkerer politischer Kontrolle von Markt-Ergebnissen auszumachen war.

Auch in der zweiten Periode, der „Phase der Schocks und Krisen" von 1973-1982, in der alle Nachkriegspfade Zeichen eines ökonomischen und politischen Ungleichgewichts zeigen, entwickeln sich die einsetzenden Politik-Experimente in pfadabhängiger Richtung fort. Länder mit einem organisierteren Kapitalismus wie die national koordinierten Marktwirtschaften verstärkten ihre Anstrengungen, ihre Ökonomien weiter zu organisieren. Im Gegensatz dazu gingen Länder mit vergleichsweise geringer Organisation dazu über, sich aus Staatsorganisation und Regulierung zurückzuziehen und in wachsendem Maß Markt-Beziehungen zur Geltung zu bringen.

Bezüglich der dritten Periode, der Phase der Transformation der entwickelten kapitalistischen Ökonomien unter dem Druck der Globalisierung seit 1982, divergieren die wissenschaftlichen Interpretationen. Die beiden hauptsächlichen Erklärungsansätze bewerten die gegenwärtigen Entwicklungen unterschiedlich:

Dem *neo-liberalen* Ansatz zufolge sind alle Typen des Kapitalismus nun starken Marktkräften ausgesetzt, die nach Wiedereinsetzung von Marktbeziehungen in jenen Bereichen verlangen, die vormals durch nicht-marktliche Institutionen (Arbeitsbeziehungen, Finanzen, Wirtschaftsverbände, Ausbildung, Forschung und Entwicklung usw.) organisiert waren. Diesem Druck seien alle politischen Ökonomien ausgesetzt, ungeachtet ihres Kapitalismustyps zu Beginn dieser Periode. Dieses *neoliberale Konvergenz-Modell* ignoriert die Rolle unterschiedlicher Institutionen-Muster, die den Druck in Richtung einer evolutionären Konvergenz abschwächen oder brechen können.

Der *neo-institutionelle* Ansatz hingegen vertritt die These, dass die institutionelle Divergenz nicht nur bestehen bleibt, sondern sich unter dem Druck der Globalisierung selbst erneuert. Es gab zwar eine eindeutige Tendenz gesamtstaatlich-koordinierter Marktwirtschaften, sich auf sektoral-koordinierte Marktwirtschaften hin zu entwickeln, und eine Tendenz von sektoral-koordinierten Marktwirtschaften, sich neu zu organisieren, um den veränderten politischen und ökonomischen Herausforderungen zu begegnen. Dieser Veränderungsprozess führt aber nicht zu einer Angleichung koordinierter an unkoordinierte Marktwirtschaften. Die eher koordinierten Marktwirtschaften bleiben organisiert, sie bleiben eher interventionistisch, regulativ und sozial protektiv, und streben immer noch danach, notwendige Anpassungen durch Kooperation und Konzertierung zwischen korporativen Akteuren und Regierungen herzustellen. Die unkoordinierten Marktwirtschaften hingegen werden eher noch libertärer, mit einer Schwächung des sozialen Schutzes und einer immer stärkeren Betonung der individuellen Leistung und der Märkte.

Korporatismus-Strukturen

Eine „duale Konvergenz", nach der sich unkoordinierte von koordinierten Marktwirtschaften weiter entfernen, während koordinierte Marktwirtschaften allgemein auf das Modell der Sektoren-Koordinierung hin konvergieren, zeichnet sich auch auf der Meso-Ebene politischer Ökonomien ab. Bestimmte meso-ökonomische Variablen dürfen nicht nur als passive Vermittlungsinstanzen äußeren Drucks betrachtet werden, sondern sind eher aktive Akteure, die auf diesen Druck reagieren. Dies gilt offensichtlich für die Struktur der Lohnverhandlungen[97].

Zum Ausgang des Krisenjahrzehnts Ende der neunzehnhundertsiebziger und zu Beginn der neunzehnhundertachtziger Jahre, als sich eine allgemeine makroökonomische Abkehr vom Keynesianismus und eine Hinwendung zum Monetarismus vollzog, lässt sich auch ein genereller Rückzug von korporatistischen Lohnpolitiken oder wenigstens von staatlichen Versuchen, den Lohnfindungsprozess zu steuern, feststellen. Der Rückzug des Staates aus den verschiedenen Formen der Lohnregulierung in Dänemark, Belgien, den Niederlanden und vor allem im Thatcheristischen Großbritannien repräsentiert eindeutig eine Deregulierung des Lohnfindungsprozesses. Großbritannien in den neunzehnhundertachtziger Jahren steht für die Neuordnung der Politik-Prioritäten, in der das Ziel der Preisstabilität relativ zu dem Ziel der Vollbeschäftigung aufgewertet und die Rolle der Gewerkschaften geschwächt wurde. Die Betonung der Selbstregulation durch den Markt, auch und besonders im Bereich der Arbeitsbeziehungen und der Lohnfindung, und des Rückzugs des Staates aus der makroökonomischen (keynesianischen) Steuerung wurde zum politischen Leitbild. Allerdings waren die korporatistischen Strukturen in Großbritannien, die von *Thatcher* zerschlagen wurden, von jeher nur sehr schwach entwickelt.

Ganz anders die Entwicklung in Schweden. Hier war seit dem Krieg die politökonomische Entwicklung durch ein außergewöhnlich kohärentes korporatistisches Modell geprägt, das zentralisierte Lohnverhandlungen zwischen dem mächtigen Gewerkschaftsdachverband der Industriearbeiter (LO) und ihrem privatsektoralen Gegenpart auf Arbeitgeberseiter (SAF) makroökonomische Politik, vereinzelte staatliche Eingriffe in den Arbeitsmarkt und eine Vielfalt von sozialpolitischen Maßnahmen miteinander verband. Diese kompakte Form des Korporatismus ermöglichte sozialdemokratischen Regierungen bis Ende der neunzehnhundertsiebziger Jahre eine (post)keynesianische Steuerung (Rehn-Meidner-Modell[98]) mit dem Ergebnis der Vollbeschäftigung, die durch eine „solidarische Lohnpolitik", eine aktive Arbeitsmarktpolitik und eine selektive Industriepolitik unterfüttert wurde[99]. In den neunzehnhundertachtziger Jahren verloren die Strukturen der industriellen Beziehungen und Institutionen einer moderaten Lohnpolitik zunehmend ihre Bedeutung und Wirkungskraft. Zum einen schien die schwedische Maxime „First growth than redistribution"[100] mehr und mehr vergessen worden zu sein. Die Dachverbände der Arbeitergewerkschaften (LO) und der Arbeitgeber (SAF) verloren die Lohnführerschaft an die Akteu-

[97] Iversen/ Pontusson 2000

[98] Benannt nach den beiden Gewerkschaftsökonomen Gösta Rehn und Rudolf Meidner, deren Steuerungsstrategie die klassische keynesianistische antizyklische Nachfragetheorie gezielt mit dem Instrument der Lohnpolitik verband, die der heterogenen Struktur einer Volkswirtschaft entsprach. Dadurch wurden wettbewerbsfähige Firmen und Wirtschaftssektoren entlastet, während Firmen und Branchen, die nur schwach wettbewerbsfähig waren, verstärktem Lohndruck ausgesetzt wurden.

[99] Whyman 2003

[100] Pontusson 1992

re im öffentlichen Sektor, deren Abschlüsse weit über den Vorgaben im industriellen und Export-Sektor lagen. Nach immensen Lohnsteigerungen in den neunzehnhundertsiebziger und neunzehnhundertachtziger Jahren kam auch die Lohn-Preis-Spirale dramatisch in Schwung.

Auch hielt die solidarische Lohnpolitik mit den Anforderungen postfordistischer und zunehmend wissensbasierter Produktionsformen nicht mehr Schritt. Die Arbeitgeber, vor allem in exportorientierten Sektoren, forderten zunehmend Lohndifferenzierungen. Vor allem die Arbeitgebervereinigung im Maschinenbau, ein Schlüsselmitglied im SAF, war unzufrieden mit der zentralisierten Lohnverhandlungspraxis und brach 1983 aus dem zentralisierten System aus, um mit ihrem LO-Gegenpart, der Metallarbeitergewerkschaft, eine separate Lohnvereinigung zu erzielen. Nach diesem dramatischen Bruch kam es in den darauf folgenden Jahren das eine Mal zu Verhandlungen auf der Ebene der Industriesektoren, ein anderes Mal auf nationaler Ebene der Dachverbände. Diese wechselhafte Strategie endete in den frühen neunzehnhundertneunziger Jahren, als sich die SAF endgültig gegen die Verhandlungen auf Spitzenebene entschied. Und so war in den Lohnrunden seit Mitte der neunzehnhundertneunziger Jahre der Streitpunkt – zwischen der SAF und den Gewerkschaften, aber auch innerhalb der SAF – nicht mehr, ob es Verhandlungen noch auf Spitzenebene geben sollte, sondern nur noch, wie viel Raum industriesektorale Ergebnisse für firmeneigene Abschlüsse lassen. Nach dem Zusammenbruch des Verhandlungssystems auf Dachverbandsebene ging es ferner um die Frage, ob Verträge auf Industrie-Ebene die selbe Gültigkeitsdauer haben sollten, so dass eine gewisse Koordinierung der Verhandlungen über Sektoren hinweg möglich bleibt[101].

In den neunzehnhundertachtziger Jahren verloren die korporatistischen Institutionen in dem Maße an Bedeutung, in dem die Bedeutung der Geldpolitik und die Rolle der Zentralbanken relativ zu anderen Instrumenten der makroökonomischen Steuerung zunahm. Die Deregulierung der Finanzmärkte und die Deregulierung der Lohnverhandlungen korrelierten. Der schwedische Fall repräsentiert eine radikale „paradigmatische Anpassung", in gewissem Maße einen „Regimewechsel", und doch war die Preisgabe des Nachkriegskonsens weit weniger konfrontativ und ideologisch als im britischen Fall[102]. Die wesentlichen Strukturen der schwedischen Sozialstaatspolitik und der traditionell aktivierenden Arbeitsmarktpolitik blieben von diesen Veränderungen unberührt.

Es spricht wenig dafür, ein grundsätzliches Ende der korporatistischen Selbststeuerung zu erwarten. So markiert der Bruch mit einer koordinierten Einkommenspolitik und dem „Abkommen von Wassenaar" in den Niederlanden 1982 vielmehr den Beginn einer neuen Ära konsensueller Koordinierung auf Industriesektoren- und Firmen-Ebene, mit dem Ergebnis, dass die Niederlande oft als ein Fall eines wiedergeborenen Korporatismus angeführt werden. Selbst in Schweden scheint sich seit Mitte der neunzehnhundertneunziger Jahre ein neuer Konsens über koordinierte Verhandlungen auf Industriesektoren-Ebene durchzusetzen. Die Gewerkschaften mussten zwar ihre Forderungen nach Verhandlungen auf Dachverbandsebene aufgegeben, aber auch die Arbeitgeber sind von der Forderung abgerückt, exklusiv auf Firmenebene zu verhandeln. Der niederländische Fall jedoch lässt vermuten, dass der neue Konsens nicht notwendigerweise eine weitere Dezentralisierung ausschließt. Die Arbeitgeberforderung nach dezentralisierteren Lohnverhandlungen und mehr „Lohnflexibilität", die zu mehr Produktivität, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit

[101] Swenson/ Pontusson 2000
[102] Iversen/ Pontusson 2000

führen soll, dominiert alle entwickelten kapitalistischen Länder seit den frühen achtziger Jahren, überlagert aber sehr unterschiedliche Praktiken und Entwicklungslinien in den industriellen Beziehungen. Die „*organisierte Dezentralisierung*“ in koordinierten Marktwirtschaften muss von der „*disorganisierten Dezentralisierung*“ in Ländern wie den USA und Großbritannien deutlich unterschieden werden[103].

Nicht nur die Erwartung einer neoliberalen Konvergenz industrieller Beziehungen erscheint im Lichte dieser Erfahrungen unbegründet, sondern auch die Annahme eines „uniformen Trends“ innerhalb entwickelter Marktwirtschaften. So findet sich zum Beispiel in Norwegen und Finnland kein Beweis für einen einfachen Dezentralisierungstrend. Und in Dänemark entwickelten sich nach dem Ende der Lohnfindung auf Dachverbandsebene in den frühen neunzehnhundertachtziger Jahren neue Formationen sub-verbandlicher Verhandlungsinstitutionen, aus denen Lohnabschlüsse hervorgingen, die sogar in mancher Hinsicht umfassender sind als die traditionellen Abkommen. Schweden ist mit seiner einzigartigen Dezentralisierung innerhalb der vier nordischen Länder bisher die Ausnahme[104].

In der Gruppe der koordinierten Marktwirtschaften lassen sich also einige Fälle von institutioneller Stabilität und Fälle signifikanter institutioneller Veränderungen beobachten. Dasselbe gilt für unkoordinierte Marktwirtschaften. Länder wie Schweden, Dänemark, die Niederlande und Belgien konvergieren in ihren Lohnverhandlungspraktiken und makroökonomischen Steuerungspolitiken zum „rheinischen Modell“. Die unkoordinierten Marktwirtschaften Neuseeland und Großbritannien konvergieren zum amerikanischen Modell. Eine Konvergenz von koordinierten und unkoordinierten Marktwirtschaften in diesen Dimensionen lässt sich nicht feststellen. Aber auch das deutsche System, auf das sich die national-koordinierten Modelle hinbewegt haben, ist trotz seiner institutionellen Stabilität strukturellen Transformationsprozessen unterworfen. Immer mehr Arbeitgeber verlassen ihre Verbände und brechen somit aus zentralisierten Arbeitgeberverhandlungen aus. Man kann ferner beobachten, dass sich die Gewichte innerhalb eines dualen Systems zunehmend in Richtung Betriebsverhandlungen verschieben, während sektorkoordinierte Verhandlungen formal bestehen bleiben. Die Verhandlungen auf Betriebsebene beschränken sich in der Regel auf nicht-lohnbezogene Fragen wie Arbeitszeit und Arbeitsorganisation. Da solche Fragen in einer flexiblen und post-industriellen Arbeitswelt zunehmend an Bedeutung gewinnen, ist diese Verlagerung bedeutsam. Die bisherige Entwicklung begründet die Erwartung, dass Lohnverhandlungen in Zukunft formal zentralisiert bleiben, während andere Formen der Tarifverhandlungen dezentralisiert werden.

Die Organisationsstrukturen der Lohnfindung haben sich also seit den neunzehnhundertsiebziger Jahren zum Teil fundamental verändert. Diese Veränderungen lassen sich als vielschichtige Anpassungsprozesse an neue globale Wettbewerbsbedingungen und an neue Produktionsformen erklären. Die Neujustierungen der Koordination aber haben sich sehr unterschiedlich entwickelt. Das wirft die Frage auf, warum sich einige Staaten radikaler verändert haben als andere – Schweden im Vergleich zu Deutschland – und warum sich die Veränderungen in so unterschiedlichen Richtungen vollzogen haben – Schweden im Vergleich zu Großbritannien[105]. Die erste Frage lässt sich damit beantworten, dass sektoral-koordinierte Systeme für Arbeitgeber Verhandlungsspielraum bieten, der groß genug ist, um auf externen Marktdruck reagieren zu können, ohne dabei auf die strategischen Vorteile

[103] Traxler 1995
[104] Wallerstein/ Golden 2000
[105] Iversen/ Pontusson 2000

der Koordinierung in hochwertigen Produktionsregimen verzichten zu müssen. Die Beantwortung der zweiten Frage ist komplexer. National koordinierte Lohnverhandlungen auf der Ebene der Dachverbände setzen erstens eine hohe Koordination und Regierbarkeit innerhalb der Verbände voraus, zweitens eine universale Ausrichtung, in der Gewerkschaften ihre Lohnstrategie mit der Maximierung einer gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion verbinden[106] und drittens – wohl am wichtigsten – ein über lange Zeit gewachsenes Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren. Insofern ist der Zusammenbruch des schwedischen Lohnfindungssystems auch in keiner Weise mit dem Scheitern korporatistischer Experimente in Ländern wie Frankreich oder Großbritannien in den neunzehnhundertsiebziger bzw. neunzehnhundertachtziger Jahren zu vergleichen, die – wegen ihrer hohen Verbändefragmentierung und Konfliktbereitschaft – nie die institutionellen Voraussetzungen hatten, die für den Erfolg von korporativen Verhandlungen notwendig sind. Wenn sie unter großem ökonomischem Stress eingerichtet werden, tendieren korporative Arrangements zum Scheitern, da sie nicht durch eine lange Geschichte von organisatorischen Adaptionen und Vertrauensbildung untermauert sind[107]. Die schwedische Koordinierung der Arbeitsbeziehungen hingegen verfügt immer noch über ihre traditionellen korporatistischen Strukturen, so dass es für das Produktionsregime im Sinne seiner spezifischen komparativen Vorteile effizient ist, die Mechanismen der Lohnfindung tiefgreifend zu modifizieren, auf sie aber nicht vollkommen zu verzichten.

Es zeigt sich, dass dort, wo im Bereich der industriellen Beziehungen Kommunikations- und Ausgleichsstrukturen bestehen, die Akteure dahin tendieren, diese Strukturen auch zu nutzen. Auch wenn sich diese Strukturen und Mechanismen in koordinierten Marktwirtschaften in den letzten zwei Jahrzehnten verändert und an neue Herausforderungen angepasst haben, vertrauen die polit-ökonomischen Akteure hier offensichtlich weiterhin auf Koordination, Ausgleich und Kommunikation. Dies scheint auch der Grund zu sein, warum koordinierte Marktwirtschaften im Gegensatz zu unkoordinierten angesichts der neuen Herausforderung der globalen Märkte gerade nicht auf eine radikale Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen und auf den Abbau sozialer Sicherung setzen, sondern auf *organisierte* Anpassungsstrategien.

Entgegen der neoliberalen Auffassung, dass unkoordinierte Marktwirtschaften auf die globale Integration der Finanz- und Produktmärkte besser reagieren können, sprechen jüngere Erfahrungen dafür, dass koordinierte Marktwirtschaften mittel- und langfristig die besseren Chancen der Selbstbehauptung haben. Ein Produktionsregime, das wesentlich auf einem Niedriglohnsektor, einem schwach ausgebauten Sozialstaat und niedrigen Steuern basiert, kann im globalen Wettbewerb *nur* durch den fortschreitenden Abbau von Regulierung und sozialer Sicherung reagieren. Koordinierte Marktwirtschaften hingegen können mit Aussicht auf Erfolg auf dieselbe Herausforderung differenzierter reagieren, und sich mittels gut ausgebildeter und sozial gesicherter Arbeitnehmerschaft auf hochwertigen und spezialisierten Produktmärkten behaupten. Freilich stellt sich für sie das Problem, dass sich Beschäftigungswachstum in den geschützten Sektoren der niedrigqualifizierten Dienstleistungsberufe auf der Basis geringer Lohnspreizung nicht erreichen lässt.

[106] Vergl. u.a. Kittel 2003
[107] Crouch 1993

29. Steuerungspragmatismus

Die unterschiedlichen Typen politisch-ökonomischer Regulationsregime erzeugen aus den dargestellten Gründen und auf die beschriebene Weise starke Vorprägungen für die erfolgversprechenden Handlungsstrategien der politischen Akteure. Dennoch lassen sie, vor allem unter dem Eindruck von Anpassungsschocks, weite Spielräume der Veränderung, wenn diese politisch gewollt ist und legitimiert werden kann. Dabei ist für die politische Ökonomie der Sozialen Demokratie die konsequente Unterscheidung von Zielen und Mitteln ökonomischer Politik grundlegend. Das gilt gleichermaßen für ihre Verfassung der Wirtschaft wie für ihre Abläufe. Das erste Dilemma macht sich freilich schon auf der Ebene der Bestimmung der Ziele bemerkbar. Als ein gesellschaftliches Funktionssystem, das durch Entscheidungen des politischen Systems eingerichtet und im Hinblick auf seine Wirkungen zu verantworten ist, kann die Wirtschaft in der rechtsstaatlichen Demokratie nur unter dem Primat der Politik legitimiert werden. Die Grundrechte, die im Hinblick auf die politische Legitimation der Wirtschaftsverfassung, der Wirtschaftsabläufe und der Ergebnisse des Wirtschaftens maßgeblich sind, stehen aber ihrerseits schon in einer widerspruchsvollen Wechselbeziehung. Die Imperative der Produktionssteigerung und des Wirtschaftswachstums, die der Schaffung der materiellen Ressourcen positiver Freiheit und sozialer Sicherung dienen, stehen in einem Spannungsverhältnis zu den Verteilungszielen der Gleichheit und der sozialen Sicherung. Die negative Freiheit der Bessergestellten gerät auf der mikropolitischen Ebene in ein Spannungsverhältnis zu den Bedingungen der positiven Freiheit der schlechter Gestellten. Die politische Ökonomie der Sozialen Demokratie kann unter diesen Umständen nichts anderes sein als eine makropolitisch orientierte Balance der Zielwerte und der Instrumente ihrer Realisierung.

Im Maße wie die Märkte funktionieren, entsprechen sie einem gesamtgesellschaftlichen Interesse, das durch universelle Grundwerte legitimiert werden kann. Der Markt gewährleistet die größtmögliche Produktivität der eingesetzten gesellschaftlichen Arbeit und damit prinzipiell die maximale Erzeugung der materiellen Voraussetzungen menschlicher Handlungsfreiheit. Er bietet zweitens den kaufkräftigen Bedürfnissen den größtmöglichen Einfluss auf Produktionsentscheidungen sowohl der Menge wie auch der Qualität nach und er gewährleistet ein Maximum individueller Handlungsfreiheit im wirtschaftlichen Handlungsfeld. Unter optimalen, durch Strategien der Einbettung erreichbaren Bedingungen, stellt sich der Markt in den Grenzen seiner Funktionsfähigkeit und seiner politisch zugewiesenen Funktionszwecke daher tatsächlich, wie es in der liberalen Tradition immer behauptet worden ist, als geeignetes Instrument zur Optimierung der positiven und negativen Freiheitschancen dar. Die makroökonomische Erfüllung dieser Freiheitsfunktionen erzeugt aber auch in optimal funktionierenden Märkten unvermeidlich auf der Mikro- und Mesoebene systematische Konflikte zwischen den Freiheitsansprüchen der Privateigentümer und der von ihnen beauftragten Akteure, die die Kapitalfunktionen wahrnehmen, auf der einen Seite und den davon auf verschiedene Weise betroffenen Gruppen von Individuen innerhalb der Wirtschaftsverfassung selbst und in der Gesellschaft als ganzer auf der anderen. Sie resultieren aus der Macht, die das Verfügungsrecht über Privateigentum bei der Ausübung der Kapitalfunktionen verleiht, in drei Handlungsdimensionen:

Erstens: Innerhalb von Betrieben und Unternehmen berühren die Direktionsfunktionen über den Einsatz der unselbstständigen Arbeitskräfte die Würde und den Freiheitsanspruch der ihnen Unterworfenen, ihr Grundrecht auf soziale Autonomie.

Zweitens: Hinsichtlich der Investitionsentscheidungen werden vor allem bei der Frage des Standortes und der externen Produktionseffekte Interessen und Freiheitsrechte der regionalen Anwohner und der Gesellschaft im Ganzen betroffen.

Drittens: Der Einsatz von Finanzmitteln, die aus Markterfolgen hervorgegangen sind, zur Organisation und Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen im politischen Prozess und seiner öffentlichen Darstellung, verleiht diesen Interessen häufig asymmetrische Einflusschancen gegenüber anderen gesellschaftlichen Interessen.

Die Bilanzierung dieser Freiheitskonflikte bezieht sich ausschließlich auf die selbst aus *funktionierenden* Märkten entstehenden Folgen. Sie setzt voraus, dass die politische Gemeinschaft vor der Zuweisung begrenzter Funktionsfelder an den Markt über diejenigen gesamtgesellschaftlich repräsentierten Interessen und Bedürfnisse befunden hat, die durch öffentlich gelenkte Investitionen, durch öffentliche Güter oder durch die sozialstaatliche Dekommodifizierung der Befriedigung sozialer Grundbedürfnisse geregelt werden müssen. Sie setzt ebenfalls voraus, dass die politischen und rechtlichen Vorleistungen für das Funktionieren der Märkte erbracht sind und die Aufsicht über den Wettbewerb und das Marktgeschehen angemessen und wirksam institutionalisiert ist. Auch die funktionierenden Märkte bedürfen darum in ihren legitimen Funktionsfeldern einer internen Steuerung, die die strukturell bedingten Freiheitskonflikte regelt.

Die Mittel und Wege makroökonomischer Steuerung sind pragmatische Ermessensfragen, für deren Entscheidung außer der Orientierung an den Grundnormen auch die Präferenzen der jeweiligen politischen Mehrheiten und der Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis über Markt- und Interventionsfolgen von Bedeutung sind.

Bei der Einrichtung der Wirtschaftsverfassung im Ganzen gilt, dass einerseits im Bezug auf Arbeitnehmerrechte und Gewerkschaftsrechte die aus den Grundrechten folgenden Normen eine untere Grenze für die Regelungen im Bereich des Arbeitsrechts, der Mitbestimmung und der Tarifautonomie darstellen, andererseits aber im Bereich der gesellschaftlichen Demokratisierung insgesamt die von *Richard Löwenthal* entwickelten Argumente der Rücksichtnahme auf die Rechte der mitbetroffenen aber nicht beteiligten Gesellschaftsmitglieder und die Funktionslogik der Märkte eine begrenzende Rolle spielen[108].

Das Primat der Grundrechte gegenüber allen anderen Gesichtspunkten und institutionellen Restriktionen bedingt die pragmatische Offenheit der Wirtschaftsverfassung und der Wirtschaftsabläufe für legitime politische Eingriffe. Obgleich infolge dessen legitimierende Normen und Grundrechte für die politische Ökonomie der Sozialen Demokratie bei der Bestimmung der Funktionsziele des Wirtschaftssystems, seiner Organisationsformen und prozessualen Abläufe eine konstitutive Rolle spielen, sind ihre wesentlichen Grundlagen doch empirischer Natur. Die Fragen nach dem größtmöglichen Handlungsrahmen für privatautonome Entscheidungen und nach den am besten die Produktivität der Wirtschaft sichernden Organisationsformen der Institutionen lassen sich allein im Hinblick auf wissenschaftlich bewährte Erkenntnisse und Erfahrungen beantworten. Entscheidend für die praktische Beantwortung dieser und weiterer Grundfragen der politischen Ökonomie Sozialer Demokratie kann daher nur ein demokratisches Entscheidungsverfahren sein, das in pragmatischer Weise methodisch gesicherte Erkenntnisse über die Voraussetzungen und Folgen unterschiedlicher wirtschaftlicher Koordinationsinstrumente, eine auf sie bezogene Inter-

[108] Vergl. Kap. 15

pretation der Grundrechte und eine politische Abwägung der spannungsreichen Teilziele aufeinander bezieht.

Optimierungspolitik im Hinblick auf vier Zielgrößen

Es geht um die Optimierung konkurrenzfähiger und effektiver Marktwirtschaft im Hinblick auf vier Zielgrößen, die als ein *magisches* Viereck eigener Art wirken:

1. Optimale Ressourcenallokation und Produktivität durch die Entfaltung der Marktlogik.
2. Einbettung der Marktwirtschaft in die konkreten kulturellen und sozialen gesellschaftlichen Kontexte und in dieser Hinsicht Primat der politischen Rahmensetzung.
3. Gewährleistung produktivitäts-kompatibler Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Arbeiter und Angestellten zur Wahrung ihrer Menschenwürde im Wirtschaftsleben.
4. Makroökonomische Regulation zur Annäherung an die Bedingungen von ausgeglichenem Konjunkturverlauf, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht, Vollbeschäftigung und Preisstabilität.

Die Zentralität einer eigentumsgestützten Kapitalfunktion soll dabei vor allem zwei Funktionen des Marktes aktualisieren: *erstens* die optimale Allokation der Produktionsfaktoren in dem Sinne, dass die jeweils produktivste Verwendung des eingesetzten Kapitals erreicht wird, indem das Kapitalinteresse im Unternehmen und im Betrieb fortwährend in diese Richtung drängt; und *zweitens* die Wahrnehmung einer Innovationsfunktion, indem Kapital immer aufs Neue zur Bedienung derjenigen nachfragekräftigen gesellschaftlichen Bedürfnisse eingesetzt wird, deren Befriedigung die Erwirtschaftung einer angemessenen Kapitalrendite erwarten lässt.

Im Zusammenwirken dieser beiden Funktionen realisiert der Markt seine überlegene Koordinationsfähigkeit, indem er immer auf der Suche nach neuen nachfragekräftigen Bedürfnissen und renditefähigen Anlagemöglichkeiten bleibt und indem er im Wettbewerb die produktivste Variante des Kapitaleinsatzes belohnt und unproduktive Varianten unter dem Druck des Wettbewerbs zum Nachziehen oder Aussteigen zwingt. Als geeignete institutioneller Rahmenbedingungen einer politischen Ökonomie der Sozialen Demokratie, die sich an diesen Zielwerten orientiert, erscheinen im Lichte der empirischen Vergleichsforschung der Voraussetzungen und Folgen der unterschiedlichen Typen kapitalistischer Marktökonomien diejenigen, die sich als *soziale Marktwirtschaften* klassifizieren lassen: *koordinierte Marktwirtschaften in Kombination mit grundrechtssichernden Typen von Sozialstaatsregimen*. Sie wirken als Handlungsrahmen einer solchen Politik und zugleich als institutionelle Ressource distributiver und regulativer ökonomischer Politik. Sie sind in politisch variablen Grenzen zugleich Ressource und Restriktion für die politische Ökonomie der Sozialen Demokratie: sie machen sie grundsätzlich möglich und ihre institutionellen Konstellationen definieren für den jeweils überschaubaren Zeithorizont ihre Handlungsbedingungen. In diesem Sinne haben solche ökonomischen Strategien Sozialer Demokratie Aussicht auf Erfolg, die im konkreten Institutionen-Kontext akteurstheoretisch reflektiert sind[109]. Das

[109] Scharpf 1997c

gilt nicht nur für die distributive, sondern gleicherweise auch für die regulative Politik, für die das gegebene institutionelle Management als Filtersystem wirkt.

30. Ökonomische Regulation

Angesichts der ökonomischen, sozialen und ökologischen Funktionsdefizite, die der Logik des Markt selbst unvermeidlich innewohnen, ist es das Ziel der ökonomischen Regulationspolitik, die Widersprüche zwischen mikro-ökonomischer Rationalität und politisch definierten Interessen der Gesellschaft zu verringern[110]. Märkte können aufgrund derselben inhärenten Funktionsweise, die ihre überlegenen Vorzüge bei der Allokation der Produktionsfaktoren möglich macht, mit politisch definierten Zielen, Normen und Interessen einer Gesellschaft nur durch eine Politik der ökonomischen Regulation in Einklang gebracht werden.

Die orthodoxe Auffassung in klassischen Theorien der Sozialen Demokratie, der zufolge ein hohes Maß an strategischer Koordination prinzipiell einem hohen Maß an Markt-Koordination vorzuziehen ist, lässt sich im Lichte der Erfahrung und der Forschungen im Hinblick auf die normativen Zielsetzungen Sozialer Demokratie nicht legitimieren. In den weiten Grenzen der normativ begründbaren Kerninstitutionen der Wirtschaftsverfassung kann die Wahl der spezifischen Regelungsarrangements kapitalistischer Marktwirtschaften im Rahmen Sozialer Demokratie nur als eine pragmatische und reflexiv offene politische Wahlhandlung begründet werden. Das Ermessen, mit dem sie jeweils getroffen wird, ist an die Grundbedingung der Maximierung der politischen und sozialen Grundrechtsgeltung gebunden und gerade darum im Hinblick auf die Auswahl der angemessenen Instrumente unter den jeweils konkret gegebenen Handlungsbedingungen für politische Ermessensentscheidungen offen. Im Hinblick auf Produktivitätsfortschritte, Beschäftigung oder Wachstumsraten kann auch eine Politik der Sozialen Demokratie zur begrenzten Bevorzugung der Marktregulation gegenüber den Institutionen der strategischen Koordinierung führen. Im Rahmen einer Theorie der Sozialen Demokratie lässt sich daher zwar kein spezifisches polit-ökonomisches Modell begründen, aber doch eine Grenze bestimmen, innerhalb derer die vertretbaren Modelle variieren können, ebenso ein Bündel von normativen Parametern, denen jedes Modell genügen muss, das den Anforderungen Sozialer Demokratie entspricht.

Politische Regulation von Märkten durch die Setzung rechtlicher Rahmenbedingungen ist aus diesen Gründen zwar ein wichtiges, aber keineswegs das ausreichende Instrument. Die prinzipielle Möglichkeit der Einwirkung politischer Gesellschaften auf Funktion und Wirkung ihrer Teilsysteme, vor allem auch des Teilsystems Marktwirtschaft, kennzeichnet zwar eine elementare politische Steuerungsleistung für die wirtschaftliche Entwicklung, reicht aber bei weitem nicht aus. Regulative Politik muss, will sie der Entwicklungsdynamik moderner Märkte gerecht werden, die *legislative* Regelbildung und Anwendung mit *exekutiven* und *judikativen* Überwachungs- und Erzwingungsaufgaben und *makroökonomischer Prozesssteuerung* fallgerecht verbinden können[111]. Politische Regulation wirtschaftlicher Prozesse ist daher als die Gesamtheit der politisch legitimierten Eingriffe in die Handlungsspielräume von Unternehmen zu verstehen, die diese gleichzeitig in einer solchen

[110] Baldwin/ Cave 1999
[111] Czada/ Lütz/ Mette 2003: 13

Weise und in einem solchen Maße offen lässt, dass die gesellschaftlich erwünschten Unternehmenstätigkeiten erhalten und gegebenenfalls gefördert werden. Es geht bei regulativer Politik also um politisch legitimierte und implementierte Strategien, als deren Ergebnis der Handlungsspielraum privater Akteure mit gesamtgesellschaftlich definierten Interessen in Einklang gebracht werden sollen[112]. Da Märkte von sich aus keine Gewähr für eine Funktion im Einklang mit gesellschaftlichen Interessen bieten können, sondern eine Reihe von Defekten aufweisen, die mit ihren produktiven Funktionen unlösbar verbunden sind, stellt sich die Aufgabe ihrer politischen Regulation in marktwirtschaftlich verfassten Volkswirtschaften immer und in umfassender Weise. Davon machen auch überwiegend libertär verfasste und legitimierte Gesellschaften in der Praxis keine Ausnahme, auch wenn sie in der offiziellen Ideologie diesen Sachverhalt oft nicht zu erkennen geben[113].

Zielgerechte Regulation

Sowohl die politische Legitimation wie auch die zielgerechte Implementation einer Politik der ökonomischen Regulation im Sinne der *Aufstellung, Überwachung und Sanktionierung allgemeiner Regeln* für ökonomische Entscheidungen, ist höchst voraussetzungsvoll und durch eine Fülle von stets naheliegenden unerwünschten Nebenfolgen belastet[114]. Da zwischen der Funktionslogik politischer Entscheidungssysteme und derjenigen des ökonomischen Subsystems prinzipielle Spannungen bestehen[115], die nicht durch die Überführung der einen in die andere aufgehoben werden können, kann ökonomische Regulationspolitik immer nur ein versuchsweiser und prekärer Prozess der Einflussnahme mit den Mitteln politischer Logik auf die ökonomische Funktionslogik sein, die dieser Grenzen und Ziele setzen soll, ohne sie in ihrem erwünschten Eigensinn zu stören. Die beiden gesellschaftlichen Großversuche, die diese Dialektik aus entgegengesetzten Gründen nicht beherzigen konnten, sind mit gigantischen sozialen Kosten exemplarisch gescheitert. Das erste war der *libertäre Versuch* einer Überordnung der Marktlogik über die Logik der politischen Steuerung in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg, der zu Weltwirtschaftskrise und Demokratiezerstörung geführt hat[116]. Der zweite war der *marxistisch-leninistisch* begründete Versuch des Sowjetkommunismus, das ökonomische Subsystem ausschließlich nach den Maximen der politischen Machtlogik zu steuern, der nach jahrzehntelangem Verfall der Produktivkraftentwicklung schließlich zum Zusammenbruch des ökonomisch-politischen Gesamtsystems führte[117].

Flexibilität und pragmatische Offenheit der Instrumente ökonomischer Regulation sind nicht die Folge eines Interessenkompromisses, der konsequentere Regelungen verhindert. Sie ergeben sich vielmehr aus den internen Spannungen zwischen den Grundrechten, den Funktionsbedingungen des ökonomischen Subsystems der Gesellschaft und der Logik politischer Entscheidungen und ihrer Implementation.

[112] Frances 1993: 2
[113] Frances 1993
[114] Czada/ Lütz/ Mette 2003: 13
[115] Habermas 1981, 1990b
[116] Polanyi 1977
[117] Habermas 1990b

31. Modelle makroökonomischer Regulation

Paradigmatische Experimente

Für den Fortgang der Debatten über die Instrumente einer den Zielen der Sozialen Demokratie angemessenen makroökonomischen Regulation spielen Erfahrungen mit unterschiedlichen Experimenten ihrer Erprobung eine Schlüsselrolle. Der ursprüngliche Voluntarismus im Entwurf einer Wirtschaftsordnung aus normativen Prämissen der politischen Philosophie der Sozialen Demokratie allein ist im Zuge dieser Lernprozesse allmählich einem Realismus gewichen, der bei einigen Autoren sogar zu der Frage Anlass gegeben hat, ob es überhaupt als Alternative zur liberalen Neo-Klassik noch eine eigenständige politische Ökonomie der Sozialen Demokratie geben kann. Diese Frage kann nicht vorab durch die Auszeichnung bestimmter Instrumente volkswirtschaftlicher Organisation entschieden werden. Ihre Antwort liegt vielmehr in der Abwehr jedes Instrumentendogmatismus zugunsten des Beharrens darauf, dass sich die Auswahl und Legitimation der jeweils angemessenen Instrumente allein aus einer offenen Abwägung im Hinblick auf die unverkürzt und gleichrangig in Anschlag gebrachten grundlegenden Rechte ergeben kann. Im Rahmen der theoretisch begründeten Präferenz für koordinierte Marktwirtschaften in Symbiose mit einem grundrechtsgestützten Sozialstaat ist es die politische Handhabung des Zweck-Mittel-Grundsatzes selbst, in der die Identität der politischen Ökonomie Sozialer Demokratie zu suchen ist und nicht eine bestimmte Festlegung aus dem Bereich der in Betracht kommenden Mittel, etwa des Staatshandelns.

Von erkenntnisleitendem Interesse für die Selbstreflexion der Handlungsspielräume und strategischen Alternativen der politischen Ökonomie der Sozialen Demokratie sind vier Modelle makroökonomischer Regulation, die von Sozialwissenschaftlern und/oder politischen Akteuren entwickelt und in der Praxis erprobt worden sind. Sie setzten alle die Notwendigkeit und die Möglichkeit eines institutionellen Verbundsystems von kooperativem Kapitalismus und grundrechtsgestütztem Sozialstaat voraus und erstrebten eine *weiter gehende* Demokratisierung und soziale Regulation der Märkte. Zwei von ihnen sind in ihrer Konsequenz über einen programmatisch deklarativen Status nur wenig hinaus gelangt. Die anderen beiden wurden, teils in Kombination miteinander, in zahlreichen Ländern über lange Zeiträume hinweg praktiziert. Sie erfüllen zeitweilig oder andauernd die Bedingungen aller drei entscheidenden Implementationslogiken: die normative, die ökonomische und die politische.

Es handelt sich dabei um

1. das Konzept der *Wirtschaftsdemokratie*,
2. das Modell der Demokratisierung von Eigentümerrechten durch *Arbeitnehmerfonds*,
3. die *keynesianische* makroökonomische Koordination und
4. die makroökonomische *neo-korporatistische Regulation* zwischen Staat und Sozialpartnern.

Erstens: Wirtschaftsdemokratie

Das Konzept der Wirtschaftsdemokratie wurde in Deutschland in der Zusammenarbeit von Wirtschaftswissenschaftlern und Gewerkschaftstheoretikern in der Zeit der Weimarer Republik entwickelt und hat in seinen konstitutiven Ansprüchen bis in die neunzehnhundertneunziger Jahre hinein programmatische Geltung beansprucht, auch wenn es zu keinem Zeitpunkt von sozialdemokratisch geführten Regierungen vollständig praktiziert worden ist[118]. Seine leitende ökonomische Idee besteht in der Vorstellung, sowohl die Rahmensetzung des wirtschaftlichen Subsystems wie auch seine maßgebliche Prozesssteuerung könnten unter Beibehaltung aller positiven Effekte der Marktsteuerung durch eine Art paritätischer Parlamentarisierung der wirtschaftspolitischen und makroökonomischen Entscheidungen auf allen Handlungsebenen gewährleistet werden[119]. An der Spitze der Pyramide befindet sich in diesem Modell ein zentraler *Wirtschaft- und Sozialrat*, der in der reinen Modellvorstellung von den Regierungsvertretern, Arbeitnehmern und Arbeitgebern drittelparitätisch besetzt, die Übersetzung politischer Zielvorgaben in makroökonomische Ziele und eine ihnen entsprechende Prozesssteuerung vornimmt[120]. Die Konkretisierung und Implementationskontrolle dieser zentralen Steuerungsvorgaben wird dann von *Wirtschafts- und Sozialräten* auf den darunter gelegenen Entscheidungsebenen bis hin zu paritätisch mitbestimmten Aufsichtsgremien in Unternehmen und Betrieben garantiert. Auf diese Weise sollte ein festes Skelett der Institutionalisierung politischer Entscheidungslogik entstehen, das aber gleichzeitig durch den paritätischen Besetzungsmodus die Ausbildung derjenigen flexiblen Organe der Marktsteuerung ermöglichen sollte, die die Produktivitätsvorteile der ökonomischen Logik ins Spiel bringen konnten, ohne mit der politischen Logik in Konflikt zu geraten.

Schon als Modell wirft das Konzept der wirtschaftsdemokratischen Regulation marktkapitalistisch verfasster Wirtschaftssysteme eine Reihe schwer zu beantwortender Fragen auf:

Erstens: Unter welchen Gesichtspunkten kann auf der makroökonomischen Regulationsebene ein Kompromiss oder gar ein Konsens zwischen den beteiligten politischen Akteuren sowie den Unternehmer- und Arbeitnehmerinteressen erfolgen, bzw. wie soll eine Entscheidung im Falle einer Nichteinigung erreicht werden?

Zweitens: Wie kann bei einer solchen hierarchisierten Mitentscheidungsstruktur der politischen Logik gewährleistet werden, dass nicht auf allen Ebenen und bei zahlreichen wichtigen makro-, meso- und mikroökonomischen Entscheidungen die ökonomische Logik gänzlich von der politischen Logik überlagert wird und damit ein der detaillierten Wirtschaftsplanung vergleichbarer ökonomischer Effekt entsteht?

Drittens: Für transnational integrierte Märkte verschärft sich das Koordinationsproblem beträchtlich, da nun im Hinblick auf Flexibilität, Innovation, Entscheidungstempo und Entscheidungskosten auch ganze ökonomische Regulationsregime in Wettbewerb miteinander treten.

Den Zielsetzungen der Wirtschaftsdemokratie folgte auch der zum Lehrbeispiel gewordene Versuch der französischen Sozialisten unter ihrem Regierungschef *Mitterand* in den neunzehnhundertachtziger Jahren, durch den Vorrang politischer Entscheidungsfindung

[118] Naphtali 1977, Novy 1978
[119] Vilmar 1973
[120] Diese Regelung war beispielsweise in der Weimarer Verfassung von 1919 vorgesehen.

die Marktregulation vollständig in den Dienst demokratischer Strategien zu stellen und dadurch einen *Bruch* mit der kapitalistischen Logik zu erzwingen und sie durch die politische Logik demokratischer Regulation zu ersetzen. Die wirtschaftspolitische Kehrtwende Frankreichs Anfang der neunzehnhundertachtziger Jahre gilt häufig als das paradigmatische Beispiel für die makroökonomische Entmachtung des Nationalstaats im Zeitalter globalisierter Märkte, vor allem globaler Finanzmärkte. Die sozialistische Regierung trat 1981 mit einer klassischen keynesianischen Expansionsstrategie und politischen Planifikation an, musste jedoch bereits im Sommer 1982 vor den „Realitäten der internationalen Kapitalmärkte kapitulieren“[121] und ihre gegen die Märkte gerichtete Politik durch eine strenge Geld- und Finanzpolitik mit den Märkten ersetzen.

Das rasche, gründliche und eindeutige Scheitern dieses Versuchs diente in den politischen Begleitdiskursen einerseits als eine Art nachträgliches Bestätigungsexperiment dafür, dass sozialdemokratisch geführte Regierungen, deren Programmvorgaben sie eigentlich dazu verpflichtet hätten, in vielen europäischen Ländern jeden Versuch unterlassen hatten, ihre Absichten in die Praxis umzusetzen. Es diente zugleich auch nach vorne gerichtet als eine Art Beweis dafür, dass die vollständige Indienstnahme der ökonomischen Logik durch die politische Logik unvermeidlich zuerst zum Scheitern der damit proklamierten wirtschaftspolitischen Programme führt und infolge dessen dann auch der Regierungen, die sie zu verantworten haben. Das endgültige Scheitern des sowjetkommunistischen Experiments der Planwirtschaft, trotz all ihrer Versuche, begrenzte Elemente der Marktsteuerung einzuführen, besiegelte dann das Ende dieses Typs von wirtschaftspolitischen Regulationsmodellen, das die Funktionsdomänen der Marktlogik und der politischen Logik auf solche Weise kombinieren will, dass die politische Logik die ökonomische ersetzt[122].

Zweitens: Demokratisierende Arbeitnehmerfonds

In Schweden wurde in den neunzehnhundertsiebziger Jahren ein kurzer praktischer Versuch unternommen, das auch in anderen sozialdemokratischen Parteien diskutierte Konzept der demokratisierenden Wirtschaftssteuerung durch Arbeitnehmerfonds zu realisieren[123]. Die Architektur dieses Konzepts basiert auf einem politisch verführerischen Gedanken, der in der Konsequenz der älteren Theorien eines funktionalen Sozialismus nahe liegt[124]. Das im Wesentlichen von den schwedischen Gewerkschaften und einigen führenden Wirtschaftstheoretikern des Landes konzipierte Modell folgte einer bestechend einfachen politökonomischen Logik[125]. Werden nämlich, zumal in Zeiten, in denen aus Wachstumsschwäche die Reallöhne der Arbeitnehmer stagnieren, Teile ihres Einkommens als Unternehmensanteil ausgezahlt, die in überbetrieblichen Fonds gesammelt und von dort aus in die privaten Unternehmen des Landes re-investiert werden, dann gerät die wirtschaftliche Entscheidungsgewalt über die betroffenen Unternehmungen allmählich in die Hand der Fondseigentümer, und zwar ohne dass zu irgendeinem Zeitpunkt Enteignungen des bestehenden

[121] Andrews 1994
[122] Davon unbeschadet ist natürlich der Versuch, auf der Ebene der politischen Semantik weiterhin mit dem Begriff der Wirtschaftsdemokratie zu operieren, auch wenn ihm keine den Traditionen entsprechenden inhaltlichen Bestimmungen mehr gegeben werden können.
[123] Milner 1989, Korpi 1978, 1990
[124] Adler-Karlson 1973
[125] Esping-Andersen 1990, Milner 1989, Korpi 1990

Privateigentums an Produktionsmitteln stattfinden oder entsprechende Äquivalente durch redistributive oder regulative Staatspolitik praktiziert werden müssten.

Auf diese Weise gerät das Privateigentum an Produktionsmitteln in allen, sei es relevanten, sei es von den Fondskontrolleuren dazu strategisch ausersehenen Unternehmungen, mit der Zeit in eine Minderheitenposition. Es kann auch unter diesen Bedingungen zwar immer noch die Rendite aus dem investierten Kapitalanteil entnehmen und nach Gutdünken privat verwenden, ist jedoch strukturell nicht mehr in der Lage, in den von der Fondsstrategie betroffenen Unternehmungen aus seinem Eigentumsanspruch eine unternehmensstrategische Entscheidungsdominanz abzuleiten. Mit der Zeit schrumpft der gesamtwirtschaftliche Anteil des Privateigentums an Unternehmenseigentum immer mehr und gerät in absehbarer Zeit in eine Minderheitenposition gegenüber den kollektiven Anteilseignern der Fonds. Er wird folglich Zug um Zug von der ausschlaggebenden wirtschaftlichen Entscheidungsmacht abgetrennt.

Unter dem massiven Druck der schwedischen Unternehmerverbände, die diese Strategie aus naheliegenden Gründen für eine nur leicht getarnte Form der Enteignung hielten, wurde dieses Experiment schon kurz nach den ersten Schritten seiner Realisierung wieder abgebrochen, so dass sich seine wahrscheinlichen *ökonomischen* Folgen in der Praxis nicht zeigen konnten. Es wurde aus dem *politischen* Grund aufgegeben, dass die Unternehmer in ihm eine einseitige und radikale Aufkündigung des Klassenkompromisses sahen, der bis dahin die Grundlagen der wirtschaftspolitischen Kooperation zwischen Gewerkschaften, Unternehmungen und dem Staat in Schweden getragen hatte.

Es ist wahrscheinlich, dass die Architektur dieses Modells in der wirtschaftlichen Regulationspraxis zu einem Dilemma geführt hätte, das demjenigen des Modells der jugoslawischen Arbeiterselbstverwaltung in dieser Hinsicht nicht unähnlich gewesen wäre[126]. Wäre nämlich das Demokratiepostulat, das dem Modell zugrunde liegt, ernst genommen worden, so dass die Arbeitnehmer als Anteilseigner der Fonds die entscheidende Kontrolle über dessen Investitionsgebaren ausgeübt hätten, so wäre eine Strategie der kurzfristigen Renditeausschüttung zur Ergänzung der Löhne wahrscheinlich geworden. Dies hätte zu ähnlichen ökonomischen Problemen der Innovationsträgheit, der Unflexibilität und der Produktivitätshemmnisse führen können, die typisch für das Modell der jugoslawischen Arbeiterselbstverwaltung, einem Markt ohne Privateigentumsfunktion, gewesen sind. Hätte aber die Leitung der Fonds eine langfristige Rendite- und Sicherungsstrategie bei ihren Investitions- und Re-Investitionsentscheidungen betrieben, so wäre sie vermutlich in kurzer Frist mit den Interessen ihrer Fondseigner in einen politischen Widerspruch geraten. Bevor sich aber in der Praxis seine Folgen zeigen konnten, wurde das Modell aus politischen Gründen im Konsens der Beteiligten zurückgezogen. Obgleich es in kleinerem Maßstab als Element redistributiver Strategien sozialdemokratischer Akteure immer wieder ins Gespräch kommt, spielt es als Modell der makroökonomischen Regulation seit seinem Scheitern in Schweden in der internationalen Diskussion keine Rolle mehr.

[126] Lemân 1969, 1982

Varianten der makroökonomischen Koordination

Es waren in der goldenen Phase sozialdemokratischer Reformpolitik vor allem zwei institutionelle Arrangements, die sich in koordinierten Marktwirtschaften als besonders geeignete Mittel zur Erreichung von Zielen Sozialer Demokratie durchgesetzt haben: die keynesianische makroökonomische Koordination und die neo-korporatistische Selbststeuerung der Wirtschaft.

Drittens: Die keynesianische makroökonomische Koordination

In den drei, später als „goldenes Zeitalter" der Sozialdemokratie beschriebenen, Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg erschien den meisten sozialdemokratisch geführten Regierungen in Europa die Regulationspolitik einer keynesianischen makroökonomischen Koordination als Königsweg zu einer politischen Ökonomie der Sozialen Demokratie, die alle Fallen von Sozialisierung und Planwirtschaft vermeidet und dennoch die wirtschaftspolitischen und gesellschaftspolitischen Ziele zu erreichen vermag, um die es in der historischen Tradition der Sozialen Demokratie immer gegangen war. Die Praxis in diesen Jahrzehnten und ihre teils überwältigenden Erfolge schienen dieser Einschätzung recht zu geben[127]. Mit der keynesianischen Koordination schien das Mittel gefunden zu sein, die Vorzüge von Markt- und Staatsregulation ohne unüberwindbare Trade-Offs mit einander zu verbinden.

Das Bestechende an diesem Instrument bestand in der Kombination von antizyklischer staatlicher Ausgabenpolitik, durch die die Konjunkturverläufe und Risiken des Marktkapitalismus in wesentlichem Maße ausgeglichen werden konnten, mit öffentlichen Ausgabeprogrammen zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, durch die gleichzeitig öffentliche Güter produziert, Arbeitnehmereinkommen garantiert und politisch entschiedene öffentliche Zwecke erfüllt werden konnten. Mit dem keynesianischen Instrumentarium näherte sich die ökonomische Regulationspolitik den Zielen der Vollbeschäftigung an, wenn auch immer durch Inflationsneigungen gefährdet, und konnte zugleich einen wichtigen Teil der politisch definierten öffentlichen Aufgaben durch die staatlichen Ausgaben zur Konjunkturbelebung realisieren, die ohnehin auf dem Programm einer Reformpolitik der Sozialen Demokratie standen. Darüber hinaus wurden in der Regel auch noch investitionslenkende Ziele verfolgt, da zur Wiederbelebung der Konjunktur häufig auch Subventionen in bestimmte Bereiche oder mit bestimmten Auflagen gegeben wurden, die politisch gewünschte Entwicklungen stärkten und damit weniger gewünschte relativ schwächten[128].

Vor allem die sechziger und siebziger Jahre wurden zur Blütezeit dieses Typs ökonomischer Regulation. Sie kam an ihr Ende vor allem seit der Mitte der siebziger Jahre, als der Abbau der Bretton-Woods-Instrumente transnationaler Koordination zu einer raschen und umfassenden globalen Integration der Märkte führte, die nationale Wirtschaftspolitiken in beträchtlichem Maße depotenzierten[129]. *Wolfgang Streeck* hat für die neu entstandene Situation das Bild von Inseln staatlicher Souveränität im Meer des integrierten Weltmarktes geprägt, das deutlich machen soll, wie wenig in der durch die wirtschaftliche Globalisie-

[127] Scharpf 1987, Zinn 1988, Matzner/ Streeck 1991, Weber/ Venus 1993, Rothschild 1993, Otto 1996, Majone 1997, Schmidt 1997
[128] Issing 1975, Dettling/ Hoffmann/ Stahl 1976, Tiegel 1983, Katterle 1993
[129] Scharpf 1987, Streeck 1999, Scharpf/ Schmidt 2000

rung neu entstandenen Situation nationalstaatliche Anstrengungen ökonomischer Regulation des alten Typs noch vermögen. Mit dem Verlust der Zinssouveränität infolge der fast unbegrenzten Leichtigkeit, mit der Kapitalströme in global integrierten Finanzmärkten über Grenzen wechseln können, war der nationalstaatlichen keynesianischen Regulationspolitik ihr wesentliches Instrument aus der Hand geschlagen[130]. Sie ist zwar, wie viele Beobachter konstatieren, nicht vollständig machtlos geworden und kann weiterhin einzelne gezielte Regulationsbeiträge leisten. Aber die souveräne Steuerungsfähigkeit ganzer Volkswirtschaften in der im „goldenen Zeitalter" gewohnten Weise ist ihr infolge dieses Verlustes der Ko-Extension von globalen Märkten und nationalen Souveränitätspotenzialen verloren gegangen.

Spätestens seit den neunzehnhundertachtziger Jahren scheinen die keynesianischen Steuerungsinstrumente ihre Durchschlagskraft verloren zu haben. Die Stagflation der neunzehnhundertsiebziger Jahre, also eine steigende Inflation gepaart mit rückläufiger Konjunktur und steigenden Haushaltsdefiziten aufgrund der ebenfalls durch höhere Arbeitslosigkeit bedingten stark ansteigenden Sozialausgaben, zeigte auch die Grenzen einer allgemeinen Nachfragepolitik. Vor allem aber entzog die Deregulierung der Kapitalmärkte den nationalen Regierungen ein wichtiges keynesianisches Instrument, indem es eine makroökonomisch eingebundene Zinspolitik zunehmend wirkungslos machte. Die Zinspolitik ist aber neben der Finanzpolitik ein Kernelement der keynesianischen „Globalsteuerung": Durch niedrige Zinsen werden die Anreize für Unternehmen zu investieren größer und die Verschuldung des Staates billiger. Die Globalisierung schließt aber eine nationale „Zinssouveränität" weit gehend aus. Fällt der nationale Zins unter die internationale Norm, zieht sich das Kapital, vor allem das spekulative, aus den nationalen Kapitalmärkten zurück[131]. Anleger verkaufen ihre auf inländische Währung lautenden Anlagen und decken sich mit rentableren ausländischen Papieren ein. Damit fällt die Geldpolitik als Instrument der Nachfragesteuerung weit gehend aus und die Last der Nachfrageexpansion muss allein von der Fiskalpolitik getragen werden.

Hinzu kommt, dass die grenzüberschreitende Integration der Kapitalmärkte das Sanktionspotenzial der Kapitalbesitzer stärkt. Kapitalgeber stehen einer Defizitfinanzierung grundsätzlich skeptisch gegenüber, da sie in ihr einen Vorboten beschleunigter Inflation sehen. „Immerhin ist die Geldentwertung ja eine für den Staat besonders günstige, für die Gläubiger aber auch besonders schmerzhafte Form des Schuldenabbaus"[132]. Im „goldenen Zeitalter" war der internationale Kapitalverkehr weit gehend blockiert, und somit konnten Regierungen keynesianische Steuerungsinstrumente noch nutzen, ohne auf diese Anlegersorgen Rücksicht nehmen zu müssen. Durch die Deregulierung des Kapitalverkehrs haben Kapitaleigner jedoch eine Exit-Option und können Regierungen zwingen, hohe Risikoaufschläge auf Kapital zu zahlen. Eine expansive Fiskalpolitik wird dadurch wenn nicht unmöglich, so doch erheblich teurer – insbesondere dann, wenn das internationale Zinsniveau sowieso schon hoch und ein Fiskalstimulus besonders dringlich ist[133].

Ein weiteres Problem besteht darin, dass eine aktive makroökonomische Steuerung nur erfolgreich sein kann, wenn der Markt nicht mit ihr rechnet. Das heißt, nur wenn die Nachfrageimpulse nicht schon von vornherein durch höherer Preise und Löhne antizipiert wer-

[130] Scharpf 1987
[131] Scharpf 1987
[132] Genschel 2003: 9
[133] Scharpf 1987

den, können sie belebend auf Nachfrage und Wachstum wirken. Wenn Unternehmen hingegen im Vertrauen auf eine fiskalische Expansion ihre eigenen Anstrengungen um Wettbewerbsfähigkeit vernachlässigen, erweisen sich derartige makroökonomische Nachfrageimpulse als kontraproduktiv. Das bedeutet aber auch, dass strukturelle Defizite einer Volkswirtschaft nicht durch eine keynesianische Nachfragepolitik behoben werden können. Im Gegenteil, antizyklische Impulse verpuffen, wenn strukturelle Defizite nicht beseitigt werden und Regierungen zu geld- und finanzpolitischen Aktivitäten in immer größeren Ausmaß zwingen, mit den bekannten Folgeproblemen von Inflation, Staatsverschuldung, Wachstumsschwäche und hoher Arbeitslosigkeit[134].

Diese Konsequenzen erwiesen sich in den neunzehnhundertsiebziger und frühen neunzehnhundertachtziger Jahren vielfach als politisches Problem. Die keynesianischen Experimente in Großbritannien und Frankreich mit einer sehr fragmentierten Struktur industrieller Beziehungen beispielsweise waren nie durch korporatistische Mechanismen unterfüttert. Insofern unterscheiden sich diese Erfahrungen von denen in Schweden und Österreich, die mittels einer Art „konzertiertem Keynesianismus“ durch die Kombination von Steuerung der Nachfrage, restriktiver Lohnpolitik (unter Einbindung der Gewerkschaften), selektiver Investitionsförderung und Arbeitsmarktsteuerung die Arbeitslosigkeit erfolgreich bekämpften. Die fiskal- und geldpolitischen Instrumente globaler Nachfragesteuerung wurden hier flankiert von angebotsseitigen Eingriffen in Kapital- und Arbeitsmärkte[135].

Die andere Ursache der Krise jener Jahre war weniger die fehlende Nachfrage sondern die strukturellen Rentabilitätsprobleme. Die Arbeitsproduktivität wuchs im Vergleich zu den neunzehnhundertfünfziger und neunzehnhundertsechziger Jahren nur sehr langsam, während die Löhne weiterhin stark stiegen. Wichtige Wirtschaftssektoren hatten in den sechziger Jahren massive Überkapazitäten aufgebaut, das Konsumverhalten und somit auch die Produktmärkte und Produktionsformen veränderten sich und beendeten das Zeitalter der fordistischen Massenproduktion.

Der Aufstieg des Monetarismus in Großbritannien und den Vereinigten Staaten und der berühmte *U-Turn* der französischen Sozialisten lösten international eine signifikante Abwendung von der keynesianischen Globalsteuerung aus. In den neunzehnhundertachtziger Jahren wurde die Wende zu einer „angebotsorientierten“ Wirtschaftspolitik schrittweise eingeleitet. Bereits zu Beginn des Jahrzehnts war die Wiedergewinnung der Preisstabilität in den westlichen Industrieländern vorrangiges ökonomisches Ziel und relativ zu dem Ziel der Vollbeschäftigung massiv aufgewertet. Das alles bedeutet nicht, wie etwa die keynesianischen Impulse der Wirtschaftspolitik in den USA während der ersten Jahre des einundzwanzigsten Jahrhunderts zeigen, dass diese Form der Globalsteuerung unter den Bedingungen offener Märkte in jeder Hinsicht funktionslos geworden wäre. Unbestreitbar erscheint aber die von *Fritz W. Scharpf* theoretisch begründete Einschätzung, dass sie ihre Kraft als zuverlässiges makroökonomisches Steuerungsinstrument im Zeitalter der ökonomischen Globalisierung eingebüßt hat[136]. Unter den Bedingungen offener Märkte und damit auch offener Grenzen kann offenbar kein einzelnes Steuerungsinstrument als funktionales Äquivalent an ihre Stelle treten, sondern nur eine breite Palette makro- und mikroökonomischer Politiken, die gleichzeitig auf der Angebots- und Nachfrageseite wirksam werden.

[134] Genschel 2003
[135] Scharpf / Schmidt 2000
[136] Scharpf 1987, 1991, 2002b

Viertens: Neo-korperatistische Ko-Regulation

In einer Reihe derjenigen sozialdemokratisch regierten Länder, in denen die Politik der keynesianischen Regulation in besonderem Maße erfolgreich war, wurde sie durch das Instrument der neo-korporatistischen Ko-Regulation abgesichert[137]. Es konnte von Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und staatlichen Akteuren zur Absprache und Durchsetzung der für die makroökonomische Regulation wichtigen Rahmendaten in Ländern wie Schweden, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland über lange Zeiträume hinweg mit beträchtlichem Erfolg praktiziert werden[138]. Die neo-korporatistische Koordination hat zwar die Tarifautonomie der Sozialpartner nicht ersetzen können, aber in vielen anderen Hinsichten das Handeln der für die makroökonomische Steuerung wesentlichen Akteure aufeinander abgestimmt, so dass Zielabsprachen und Umsetzungskontrolle jeweils weit gehend in einer Hand lagen und insoweit Vereinbarungen möglich waren, deren Erfolg von den beteiligten Akteuren auch verbürgt wurde.

Neo-korporatistische Ko-Regulation ist vor allem von einem hohen Maß an wechselseitigem *Vertrauen* der beteiligten Akteure abhängig, das sich in ihren Prozessen und in deren Resultaten immer aufs Neue regenerieren muss[139]. Nur Erfolge im Zusammenwirken ihrer Akteure können Vertrauen regenerieren, auf dem dann neue Erfolge beruhen. Wie im Kapitel über die *varieties of capitalism*-Forschung im Einzelnen gezeigt worden ist, wirkt sich der von den offenen Märkten erzeugte Druck in den koordinierten Marktwirtschaften in Richtung einer Transformation der korporativen Regulationssysteme, nicht aber ihrer Auflösung aus. Die nationale und sektorenübergreifende Koordination weicht dezentraleren Formen eines eher regionalen und sektoralen Korporatismus, mit zahlreicher werdenden Unternehmen, die aus dem Verbund ausscheren. Dieser „neue Kontraktualismus“[140] spielt im Rahmen der koordinierten Marktwirtschaften weiterhin eine wichtige, wenn auch abgeschwächte Rolle.

32. Das Primat der Politik

Die unterschiedlichen institutionellen Formationen der kapitalistischen Demokratien, ihre verschiedenartigen makroökonomischen Spielräume sowie die Parallelität der Entwicklungen von Wohlfahrtsinstitutionen und den Institutionen wirtschaftlicher Koordinierung werden oft aus strukturbestimmenden Traditionen erklärt, die bereits in vorindustrieller Zeit angelegt waren. Als zentrale Faktoren werden zum Beispiel die Rolle der Kirche, die Prägekraft der Zünfte, die Entwicklung der modernen nationalstaatlichen Bürokratie, der Zeitpunkt der Industrialisierung, die Größe der heimischen Märkte und -in der jüngeren Geschichte- die Stärke der organisierten Arbeiterbewegung für den spezifischen Weg der jeweiligen Nationalökonomien genannt[141]. Darüber hinaus hat sich in den letzten Jahren zunehmend die Sichtweise durchgesetzt, dass Wohlfahrtsstaaten nicht bloße Schutzreaktionen gegen den Kapitalismus und die sozialen Unvollkommenheiten der Märkte sind, son-

[137] Streeck/ Crouch 1997
[138] Scharpf/ Schmidt 2000
[139] Rothstein 1998
[140] Hemerijck 2002
[141] Vergl. u.a.: Crouch 1999, Esping-Andersen 1990

dern selbst ein produktiver Bestandteil des modernen Kapitalismus[142]. Die Ausgestaltung des Sozialstaates ist demnach eine notwendige Reaktion auf die institutionellen Muster in anderen Dimensionen der politischen Ökonomie. Marktwirtschaften und Produktionsregime wiederum passen sich auf effizienzsichernde Weise an die sozialstaatlichen Strukturen an.

Die Tatsache, dass es verschiedenartige kapitalistische Wohlfahrtsdemokratien mit unterschiedlichen sozialen, ökonomischen und politischen Zielfunktionen gibt, ist unstrittig. Bedeutsamer für die politische Ökonomie der Sozialen Demokratie sind daher die Fragen, wie sich die verschiedenen Marktwirtschaften entwickelt haben, wie und aus welchen Gründen sie sich verändern und vor allem wie und wieweit die Normen der Sozialen Demokratie in den jeweiligen institutionellen Konstellationen der unterschiedlichen Marktwirtschaften durchgesetzt werden können. Die *Varieties of Capitalism*-Forschung belegt, dass sich auch unter Bedingungen offener Märkte politische Ökonomien vom Typ der *koordinierten Marktwirtschaft in Kombination mit einem grundrechtsgestützten Sozialstaat* erfolgreich behaupten können, soweit sie ihre Strukturen den veränderten Gegebenheiten anpassen. Die Einbettung und Regulierung der Märkte ebenso wie der universalistische Sozialstaat bleiben auch unter den Bedingungen der Globalisierung ein aussichtsreiches Projekt Sozialer Demokratie. Die vergleichende Sozialstaatsforschung enthält entscheidende Hinweise dafür, mittels welcher struktureller Bedingungen Sozialstaaten nachhaltig erfolgreich reguliert und gleichzeitig einen produktiven Beitrag zur ökonomischen Dynamik leisten können[143].

Die Notwendigkeit und der Umfang politischer Wirtschaftsregulierung sind seit den neunzehnhundertneunziger Jahren durch drei allgemeine gesellschaftliche und politische Entwicklungstendenzen in erheblichem Maße angewachsen[144]: *Einerseits* durch die zunehmende Privatisierung ehemals staatlich erbrachter oder gewährleisteter Produktionen und Dienstleistungen in vielen Ländern. *Zweitens* durch die Prozesse der transnationalen Marktintegration, die zu einer wachsenden Kluft zwischen der Reichweite der von den Märkten erzeugten externen Effekte auf der einen Seite und den Möglichkeiten ihrer politischen Regulation auf der anderen Seite geführt haben, und, *drittens*, die Zunahme von unübersichtlichen Zivilisations- und Umweltrisiken infolge unregulierter Wachstumsprozesse. Die Deregulierungen der neunzehnhundertsiebziger und neunzehnhundertachtziger Jahre in vielen Bereichen sind in der Zwischenzeit durch eine Tendenz zur problemangemessenen Re-Regulierung abgelöst worden[145]. Durch diese Entwicklungen ist die libertäre Position, die Regulationspolitik im Wesentlichen auf die Garantie von Wettbewerbsbedingungen beschränken wollte, umfassend in die Defensive geraten. Auf der Tagesordnung der politischen Ökonomie der Sozialen Demokratie steht darum eine umfassende öffentliche Neubegründung regulativer Wirtschaftspolitik. Sie liegt angesichts der beschriebenen Problemkonstellationen innerhalb der einzelnen Gesellschaften und für die transnationalen Arenen weit gehend auf der Hand. Worum es vor allem aber geht ist die Entwicklung von Instrumenten regulativer Politik, von Formen der politischen Entscheidungsfindung über die

[142] Pierson 2000
[143] Vergl. Kap. 33-40, speziell Kap. 41
[144] Czada/ Lütz/ Mette 2003: 26
[145] Majone 1997

Ziele ihres Einsatzes sowie die Organisierung eines politischen Willens zu ihrer Durchsetzung in einer globalen Arena[146].

C. Sozialstaat

Thomas Meyer, Maren Eichert

33. Grundrechte und Sozialstaat

Der Sozialstaat gehört zu den zentralen politischen Handlungsstrategien, mit denen die dazu verpflichteten institutionellen Akteure auf die sozio-strukturellen Risiken reagieren, um die Sicherung der Grundrechte der Bürger zu gewähren. Soziale Demokratie ist daher wesentlich durch einen umfassenden Typ von Sozialstaatlichkeit[147] gekennzeichnet, der die Grundrechte der privaten und politischen Autonomie gewährleistet und das Prinzip der sozialen Bürgerschaft nicht nur im Hinblick auf die soziale Sicherung, sondern gleichermaßen unter den Gesichtspunkten der sozialen Autonomie durch Entscheidungsteilhabe und das jeweils politisch konkretisierte Verständnis von Gerechtigkeit einlöst. Gleichzeitig haben Erfahrung und vergleichende Forschung gezeigt, dass Sozialstaatsregime nur in dem Ausmaß nachhaltig wirksam sein können, wie sie die zusätzlichen Bedingungen eines produktiven Beitrags zu den ökonomischen Funktionsbedingungen ihrer Gesellschaft erfüllen[148]. Sozialstaatsregime dürfen in der Symbiose mit marktkapitalistischen Ökonomien ihre Eigenlogik nicht statt der Märkte oder gegen die Märkte, sondern nur mit den Märkten entfalten. Dies allerdings lässt, wie die vergleichende Sozialstaatsforschung gezeigt hat, einen sehr weiten Spielraum für unterschiedliche Modelle und unterschiedliche Anspruchsniveaus sozialstaatlicher Sicherung[149].

Als klassisch für die Beschreibung des Sozialstaats gilt die Formel von *Asa Briggs*:

> „A 'Welfare State' is a state in which organized power is deliberately used […] in an effort to modify the play of the market forces in at least three main directions – first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or property; second, narrowing the extend of insecurity by enabling individuals and families to meet certain social contingencies (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individuals and family crises; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services"[150].

Diese Beschreibung ist anfechtbar. Ihre Elemente sind kaum operationalisierbar und ihre Bestimmungen, besonders im Hinblick auf die sozialen Dienste, sind sehr weitreichend. Andererseits bleiben die Handlungsfelder, auf denen sozialstaatliche Dienstleistungen als

[146] Vergl. Kap. 42-48
[147] Im Folgenden wird in dem gesamten vorliegenden Buch als Entsprechung zu dem englischsprachigen Standardbegriff welfare state der Begriff Wohlfahrtsstaat synonym mit dem Begriff Sozialstaat verwendet. Sie werden im Hinblick auf die theoretischen und politischen Implikationen als bedeutungsgleich benutzt.
[148] Scharpf/ Schmidt 2000, Leibfried 2001, Hemerijck 2002, Ferrera/ Rhodes 2002a
[149] Vergl. Kap. 35
[150] Briggs 1961a

obligatorisch erachtet werden, weitgehend unbestimmt. Für eine Theorie der Sozialen Demokratie ist sie gleichwohl ein guter Ausgangspunkt, da sie das Prinzip einer Verringerung der durch den Marktkapitalismus erzeugten Unsicherheiten und Ausschließungen durch ein ausreichendes Maß an marktunabhängigen staatlichen *Sicherheitsgarantien* und *Mitwirkungschancen* zur Grundlage macht. Aus der Perspektive der Theorie der Sozialen Demokratie ist eine solche Beschreibung dadurch zu ergänzen, dass die Art, die Höhe und die Handlungsbereiche der sozialstaatlichen Sicherheitsleistungen sich am Standard der Gewährleistung gleicher Grundrechte orientieren müssen. Der *UN-Grundrechtspakt* stellt zwar die daraus abgeleiteten sozialen und ökonomischen Grundrechte nicht als solche in das Ermessen der einzelnen Staaten, erklärt die Art und das Maß ihrer Gewährleistung aber zu Handlungspflichten der Regierungen, deren Einlösung unvermeidlich auf die ökonomischen Ressourcen jeder Gesellschaft bezogen ist. Auch der Sozialstaat kann jenseits des ihm Möglichen nicht verpflichtet werden. Da es sich aber um unbedingt geltende gleiche Grundrechte handelt, müssen die staatlichen Verpflichtungen zur Gewährleistung von sozialer Sicherheit, von Bildung, von Arbeitsrechten und Sozialstandards, von Gesundheitsversorgung und von Erwerbsmöglichkeiten unter allen Umständen in dem jeweils ökonomisch möglichen Maße erfüllt werden.

In diesem Sinne ist die grundrechtliche Verpflichtung zu Sozialstaatlichkeit universell, die politische Entscheidung über Art und Ausmaß hingegen sind gebundene politische Ermessensentscheidungen. Auch die Art der Organisation sozialstaatlicher Sicherung ist eine politische Entscheidungsfrage, deren Antwortspielräume durch die jeweils gegebene Akteurskonstellation begrenzt und strukturiert sind. Das Niveau sozialstaatlicher Sicherung ist durch das Niveau des Bruttosozialprodukts, der Arbeitsproduktivität, durch die politischen Kulturen und durch die politische Akteurskonstellation jedes Landes mitbestimmt. Unter dem Gesichtspunkt der Sozialen Demokratie ist die oben genannte Beschreibung um eine wesentliche Dimension zu ergänzen: Organisation und Leistungserbringung müssen in einem Sozialstaat, der sich als Teil Sozialer Demokratie versteht, in einer solche Weise erfolgen, die das demokratische Grundprinzip der Einheit von Autor und Adressat, also die Bedingungen sozialer Autonomie, wahrt. Die Partizipation der Leistungsempfänger muss in die Strukturen der Leistungsentscheidungen und -erbringungen durchgängig eingewoben sein. Der Sozialstaat muss, um die normativen Anforderungen Sozialer Demokratie zu erfüllen, intern demokratisiert sein.

Im Bereich der Sozialstaatstheorie kann nur weniges als unumstritten gelten, weder im Hinblick auf die Bestimmung der Grundbegriffe noch hinsichtlich der Beschreibungen und Erklärungen[151]. Ein weitergehender Konsens in der Forschungsliteratur herrscht aber im Hinblick darauf, dass der Sozialstaat die Grundrechte und Bedürfnisse der Bürger in den „fünf großen“ Handlungsbereichen Gesundheit, Erziehung/Bildung, Wohnen, soziale Sicherheit und personenbezogene Dienstleitungen dem Wirken bloßer Marktkräfte durch politisch vermittelte Leistungsgarantien entziehen muss. In jüngster Zeit sind die Handlungsbereiche Umwelt, Freizeit, Transport und Stadt- und Landschaftsplanung hinzugekommen[152]. Im Rahmen einer Theorie muss die schwierige Frage offen bleiben, wo im Hinblick auf all diese Risiko- und Sicherungsbereiche die untere Leistungsgrenze dafür liegt, damit ein Regime die Bedingungen grundrechtsgestützter Sozialstaatlichkeit noch in hinreichender Weise erfüllt. Es geht ihr vielmehr um die Beschreibung, Begründung und

[151] Powell/ Hewitt 2002: 1-12
[152] Powell/ Hewitt 2002: 6

Erklärung der Formen und Standards von Sozialstaatsregimen und -niveaus, die den grundrechtlichen Prämissen und den empirischen Möglichkeiten Sozialer Demokratie in der wirklichen Welt gerecht werden können.

Im Hinblick auf die Strukturen der Sozialstaatlichkeit stößt die klassische Unterscheidung von Zielen und Instrumenten an einige prinzipielle Grenzen. Sie unterliegt durch den Imperativ der sozialen Autonomie drei bedeutenden Einschränkungen:

Erstens: Vollbeschäftigung ist zwar in einer Hinsicht auch ein Mittel, nämlich für die Finanzierbarkeit der übrigen sozialstaatlichen Leistungen. Sie ist aber im Hinblick auf den grundrechtsbezogenen Wert von Erwerbsarbeit in anderer Hinsicht ein Selbstzweck.

Zweitens: Die Art und Weise, in der soziale Sicherungsleistungen erbracht werden, darf nicht in Widerspruch stehen zu den Zielen einer Sicherung der Menschenwürde.

Drittens: Die Strukturen zur Definition und Gewährleistung sozialer Sicherung müssen ihrerseits den Bedingungen demokratischer Partizipation gerecht werden.

Mit diesen Einschränkungen lassen sich die Strukturen der Sozialstaatlichkeit im Hinblick auf die Kategorien Ziele und Instrumente analysieren. Es kann nicht überraschen, dass nahezu keines der möglichen Instrumente sozialstaatlicher Organisation im Hinblick auf das Ziel des Sozialstaates der Sozialen Demokratie vollständig neutral ist. Die meisten Instrumente haben Rückwirkungen auf die Ziele selbst. Die Steuerpolitik ist in dieser Hinsicht ein besonders gewichtiges Instrument der Ermöglichung und der Legitimation sozialstaatlicher Ziele.

34. Regime sozialer Sicherung

Anton Hemerijck hat aufgrund der verfügbaren Empirie die Faktoren systematisch analysiert, die im Hinblick auf den Sozialstaat variieren können. Daraus ergibt sich ein differenziertes Tableau der Organisationsmöglichkeiten[153]:

Dimensionen des Sozialstaats

Erstens: *Bezugsberechtigung für die Leistungen und das Spektrum der abgesicherten Risiken*. Der Zugang zu sozialen Sicherungsleistungen kann entweder auf Bürgerschaft beruhen oder auf Bedürfnissen, auf arbeitsbezogenen Versicherungsbeiträgen oder privaten Verträgen.

Zweitens: Leistungsstruktur und Großzügigkeit der Gewährleistung. Die Leistungen können entweder großzügig oder minimal sein, auf Einkommens- und Vermögensüberprüfungen basieren, einheitliche Grundleistungen, einkommensbezogene oder beitragsbezogene Leistungen gewähren. Die Leistungsstruktur ist auf landesspezifische Ziele des sozialen Schutzes bezogen: Einkommenssicherung, Armutsbekämpfung oder Gleichheit.

Drittens: Finanzierungsmethoden. Die Finanzierung kann aus allgemeinen Steuern erfolgen, aus lohnbezogenen Beiträgen, Nutzungsgebühren oder verschiedenen Formen der Kombination aus all diesen Varianten.

[153] Hemerijck 2002: 178

Viertens: Dienstleistungsintensität. Soziale Dienstleistungen können entweder durch professionelle (öffentliche) Dienstleister, durch den Markt oder auf informelle Weise durch die (erweiterte) Familie erbracht werden.

Fünftens: Familienpolitik. Sie kann passiv sein, mit einer starken Betonung von Geldzahlung zur Unterstützung der Familienstruktur mit dem männlichen Ernährer an der Spitze, oder sie kann die Geschlechtergleichheit innerhalb und außerhalb des Haushalts aktiv unterstützen, indem öffentliche Tagesbetreuung und großzügige Elternurlaubsunterstützung gewährt werden.

Sechstens: *Arbeitsmarktpolitik*. Die Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte können hochgradig unterschiedlich organisiert sein, ebenso wie die Sicherungsbestimmungen gegen Entlassungen, evtl. Mindestlohnregulierungen, wie Rechte kollektiver Tarifverhandlungen und ihre Prozeduren, die Einrichtung von Betriebsräten und zahlreiche unterschiedliche Varianten aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Siebtens: Logik des Regierens. Die Verantwortung für das Management der Sozialstaats- und Beschäftigungspolitik liegt nicht notwendigerweise bei der öffentlichen Verwaltung. Auch lokale Behörden und Kooperationsformen zwischen den Sozialpartnern sowie dem privaten oder Dritten Sektor beim Management und bei der Erbringung von Wohlfahrtsleistungen sind möglich.

Achtens: *Industrielle Beziehungen*. Eng verbunden mit der Beschäftigungspolitik und der Arbeitsmarktregulierung sowie der Logik der Sozialstaats- und Beschäftigungspolitik ist das Maß und die Koordination der industriellen Beziehungen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene. Die Bandbreite reicht vom fragmentierten, unkoordinierten System über sektorbezogene Verhandlungen bis hin zur zentralisierten Koordination. Die Koordination der industriellen Beziehungen ist von entscheidender Bedeutung für Beschäftigung, die primäre Einkommensverteilung und das Maß, in dem externe Wirkungen, wie Inflation und Arbeitslosigkeit auf dem Wege einer Zusammenarbeit der Tarifparteien moderiert werden können.

Diese Faktoren können zwar in den realen Organisationsmodellen der politischen Ökonomie einer Gesellschaft nicht in beliebiger Weise miteinander kombiniert werden, da zwischen ihnen Ausschließungsbeziehungen und Affinitäten bestehen. Der durch sie eröffnete Varianzspielraum ist aber, wie die vergleichende Forschung zeigt, beträchtlich[154].

Gøsta Esping-Andersen hat in klassisch gewordener Weise die Sozialstaatsregime, die sich im letzten Viertel des zwanzigsten Jahrhunderts herausgebildet haben, einem systematischen Vergleich unterzogen[155]. Die von ihm beschriebenen und analysierten Idealtypen eines *liberalen*, eines *konservativen* und eines *sozialdemokratischen* Sozialstaates unterscheiden sich in einer Vielzahl von Charakteristika, besonders aber auch darin, ob und in welchem Maße sie soziale Bürgerrechte institutionalisiert haben. Im Hinblick auf die Grundrechte liegt die eigentliche Scheidelinie für die drei von Esping-Andersen beschriebenen Sozialstaatsregime zwischen grundrechtsgestützten Sozialstaaten und einem liberalen Sozialstaat, der soziale Bürgerrechte nicht institutionalisiert, sondern lediglich verschiedene Varianten von bedarfsabhängiger Armenhilfe ohne Rechtsanspruch kennt und die Bürger in erster Linie auf den Markt als Wohlfahrtsproduzenten verweist. Er entspricht folglich nicht den Bedingungen Sozialer Demokratie. Die beiden anderen Varianten weisen unterschied-

[154] In diesem Kapitel werden nur die dem Sozialstaat zuzurechnenden Variablen behandelt, die übrigen sind Themen des Bereichs Ökonomie.
[155] Esping-Andersen 1990

liche Formen institutionalisierter sozialer Bürgerrechte auf. Die Wohlfahrtsproduktion im sozialdemokratischen Typ liegt beim Staat, im korporativen Modell wird die Hauptverantwortung der Familie und Gesellschaft zugeordnet.

A. Universalistische (sozialdemokratische) Sozialstaaten skandinavischen Typs

Sie sind gekennzeichnet durch folgende Merkmale:

1. Die Anspruchsberechtigung auf fast alle Sozialleistungen beruht auf einem in sozialen Rechten konkretisierten sozialen Bürgerstatus.
2. Die Lohnersatzleistungen in fast allen Transferprogrammen sind sehr hoch und liegen nahe dem jeweiligen Einkommensniveau.
3. Der Sozialstaat wird zum überwiegenden Teil aus allgemeinen Steuern finanziert.
4. Über den Gesundheits- und Erziehungssektor hinaus bietet das System eine breit ausgefächerte Palette sozialer Dienste, beispielsweise im Bereich der Ganztagsbetreuung für Kinder und bei der Altenpflege.
5. Eine aktive Familienpolitik zielt auf eine Frauenerwerbstätigkeit, die durch umfassende Angebote der Ganztagsbetreuung für Kinder ermöglicht wird. Hinzu kommen weitere soziale Dienste, die dies unterstützen.
6. Die Arbeitsschutzpolitik variiert von niedrigen (Dänemark) zu hohen (Schweden) Standards, wird aber in jedem Fall durch aktive Arbeitsmarkt- und Berufsweiterbildungsprogramme unterstützt.
7. Korporatistische industrielle Beziehungen, bei denen auf der Zentralebene die wichtigsten Verhandlungen erfolgen, die für den ganz überwiegenden Teil der Unternehmen und Beschäftigten Geltung erlangen.
8. Eine starke Selbstverpflichtung des Staates zu einer makroökonomischen Politik der Vollbeschäftigung.

B. Das kontinentale konservative Sozialstaatsregime

Dieses auf dem europäischen Kontinent verbreitete Regime ist durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet, die je nach den Traditionen der einzelnen Länder eine stärker korporatistische oder familistische Akzentuierung gewinnen können:

1. Eine nach Berufs- und Statusgruppen beschäftigungsbezogene Sozialversicherung als Grundstruktur des gesamten Systems.
2. Große Ungleichheiten in den Transferniveaus der verschiedenen Programme, beispielsweise hohe Lohnersatzraten im Rentensystem, niedrige Lohnersatzraten bei der Arbeitslosenversicherung (Italien).
3. Die Sozialstaatsfinanzierung erfolgt überwiegend durch lohnbezogene Beiträge.
4. Über die Gesundheitsversorgung und das Bildungssystem hinaus werden nur wenige Dienstleistungen auf niedrigem Niveau angeboten. In diesem Bereich spielen der Dritte Sektor und private Anbieter eine große Rolle.

5. Eine eher passive Familienpolitik, die auf dem Rollenmodell des männlichen Familienversorgers basiert. Niedrige Frauenbeschäftigungsquote.
6. Hohe Beschäftigungsschutzgarantien verbunden mit überwiegend passiven Arbeitsmarktpolitiken.
7. Umfassende Berufsbildungsprogramme, die branchenübergreifend organisiert sind.
8. Straff organisierte Systeme der Sozialpartnerschaft der Tarifparteien.
9. Koordinierte industrielle Beziehungen. Vorherrschaft sektoraler Tarifverhandlungen mit einer hohen Reichweite ihrer verbindlichen Geltung.

C. Das angelsächsische liberale Sozialstaatsregime

Es ist durch eine Vorherrschaft von Marktprinzipien gekennzeichnet und beruht auf folgenden Grundlagen:

1. Wichtige Programme sind auf einzelne Zielgruppen bezogen, denen bedürfnisorientierte, vom Bedürftigkeitsnachweis abhängende Leistungen zugute kommen.
2. Die Lohnersatzleistungen in den unterschiedlichen Programmen haben ein niedriges Niveau.
3. Die Programme sind überwiegend aus allgemeinen Steuern finanziert.
4. Jenseits von Gesundheitswesen und Bildungssystem besteht kaum ein Anspruch auf soziale Dienstleistungen.
5. Unterentwickelte Familienpolitik.
6. Niedriger Beschäftigungsschutz verbunden mit passiver Arbeitsmarktpolitik und einem unterentwickelten System der Berufsbildung.
7. Unkoordinierte, im Wesentlichen durch den Markt vermittelte industrielle Beziehungen auf der Grundlage gemäßigt starker Gewerkschaften, dezentralisierte Tarifverhandlungen, die nur einen Teil der Beschäftigten einschließen.

Das konservative und das sozialdemokratische Sozialstaatsregime basieren trotz ihrer gravierenden institutionellen Unterschiede beide auf konstitutionalisierten sozialen Grundrechten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Allerdings unterscheiden sie sich im Hinblick auf den Universalismus der Sozialleistungen, die Finanzierung und die Statusgleichheit der Leistungsempfänger. Der sozialdemokratische Idealtypus ist gekennzeichnet durch Grundsicherungsleistungen für alle, die unabhängig von vorherigen Einkommenshöhen, Beiträgen oder Arbeitsleistungen gewährt werden. Dieses universalistische Modell zielt auf Statusgleichheit. Solidarität zwischen Klassen soll durch gleiche Rechte für alle gefördert werden. Die Sozialleistungssysteme sind steuerfinanziert. Der konservative Idealtyp ist hingegen von staatlichen Zwangsversicherungen geprägt. Die Sozialleistungen sind von den vorher geleisteten Beiträgen abhängig. Da die Zugangsberechtigungen zu ausreichenden sozialen Leistungen somit an hohe und langjährig gezahlte Beiträge gekoppelt sind, hat dieses System den Effekt, soziale Schichtung zu begünstigen und, bei Eintritt der unterschiedlichen sozialen Risiken, zu erhalten.

Esping-Andersen selbst hat den Sachverhalt unterstrichen, dass es sich bei den von ihm beschriebenen Sozialstaatsregimen um Idealtypen handelt, die verschiedene Merkmale zusammenfassen. Die einzelnen Länder befinden sich in unterschiedlichem Abstand zu den

jeweiligen Idealtypen. Viele von ihnen, wie etwa Deutschland, Frankreich oder Großbritannien, weisen in der konkreten Ausprägung ihres Sozialstaatsmodells Merkmale aus unterschiedlichen Idealtypen auf, die in den verschiedenen Teilbereichen der Sozialstaatsorganisation eine Rolle spielen.

Von zentraler Bedeutung für Sozialen Demokratie im Hinblick auf die Organisation des Sozialstaates sind im Kern nur die drei Kriterien:

1. Besteht ein staatsbürgerlicher Rechtsanspruch für alle Bürgerinnen und Bürger auf die sozialstaatlichen Leistungen?
2. Decken diese Leistungen alle Risiken ab, die in marktkapitalistischen Gesellschaften systematisch erzeugt werden?
3. Sind die sozialstaatlichen Leistungen großzügig genug, um allen Bürgerinnen und Bürgern eine selbstbestimmte Lebensführung die angemessene Teilhabe am sozialen, gesellschaftlichen und politischen Leben auch im Falle des Eintretens dieser Risiken zu garantieren?

Über diese normativen Kriterien hinaus unterscheiden sich die bestehen Sozialstaatsmodelle in einer Reihe anderer Hinsichten wesentlich. Einige davon sind für Theorie der sozialen Demokratie mittelbar von besonderem Gewicht, da sie, wie die empirische Forschung zeigt, für die Nachhaltigkeit von Sozialstaaten bedeutsam sind. So hat beispielsweise die Art der Finanzierung, Steuern oder Beiträge Auswirkungen auf die Fähigkeit von Sozialstaaten sich in offenen Märkten unter Bedingungen globaler Konkurrenz zu behaupten. Die Art der Anspruchsberechtigung, als allgemeines Bürgerrecht oder Hilfe für Bedürftige, hat erhebliche Folgen für die Sicherung einer dauerhaften Legitimation von Sozialstaaten. Seit der Präsentation der klassischen Sozialstaatstypologie durch Esping -Andersen 1990 war diese lange Zeit das vorherrschende Forschungsparadigma, weil es auf all die genannten Schlüsselfragen besonders informative Antworten gab. Sie teilte dann in zunehmendem Maße das Schicksal fast aller Typologien dieser Art, indem sie, um die Empirie angemessener fassen zu können, immer weiter ausdifferenziert wurde und neue Typen, wie etwa ein mediterraner und ein osteuropäisch-postkommunistischer Typ, hinzu treten mussten, um die Bandbreite der tatsächlich zu beobachtenden Unterschiede zu erfassen.

G.Bonolis zweidimensionale Matrix zur Unterscheidung von Sozialstaatsmodellen ist ein beachtlicher Versuch der Vereinfachung und gleichzeitig klarerer Grenzziehungen zwischen den möglichen Formen sozialstaatlicher Organisationen[156]. Bei den beiden Dimensionen handelt es sich zum einen um den Prozentsatz, zu dem soziale Leistungen aus Beiträgen und nicht aus Steuern finanziert werden und zum anderen um den Prozentanteil der gesamten Sozialleistungen am Bruttosozialprodukt. Aus dieser Systematik ergeben sich vier Idealtypen modernen Sozialstaaten:

1. Der *Beveridge-Typ* mit hohem Ausgabenniveau. Hierbei handelt es sich um diejenigen Sozialstaaten, die einen sehr hohen Steueranteil an der Finanzierung aufweisen und zudem einen Spitzenwert beim Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt (Dänemark, Schweden, schwächer Großbritannien, Portugal).

[156] Bonoli 1997

2. Der *Beveridge-Typ* mit geringem Sozialanteil am Bruttosozialprodukt, aber einem hohen Prozentsatz an Steuerfinanzierung (Zypern, Irland).
3. Der *Bismarck-Typ* mit hohem Ausgabeniveau. Er ist durch einen hohen Anteil an Beiträgen bei der Finanzierung des Sozialstaates, aber zugleich auch einen hohen Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt gekennzeichnet (Frankreich, Deutschland, Australien, Niederlande, Belgien, schwächer Finnland, Italien, Griechenland) sowie
4. Der *Bismarck-Typ* mit niedrigem Sozialanteil. Diese Modelle verbinden einen hohen Beitragsanteil an der Finanzierung mit geringen Sozialstaatsausgaben (Tschechische Republik, Slowakei, Rumänien, Lettland, Estland, Malta, Spanien, Slowenien, sowie schwächer Luxemburg, Ungarn, Polen, Litauen).

Tabelle: Europäische Sozialstaaten. Zweidimensionale Typologie

Total expenditure on social protection (% of GDP)	Percentage of social protection financed through contributions (% of total)						
	20.00-29.99	30.00-39.99	40.00-49.99	50.00-59.99	60.00-69.99	70.00-79.99	80.00-89.99
32.00-33.99	**Beveridgean/ high spending**		Sweden	**Bismarckian/ high spending**			
30.00-31.99	Denmark				France		
28.00-29.99					Germany Austria Netherlands	Belgium	
26.00-27.99			United Kingdom	Finland Italy			
24.00-25.99			Portugal	Greece			
22.00-23.99	**Beveridgean/ low spending**			**Bismarckian/ high spending**	Slovenia		
20.00-21.99				Luxembourg Hungary	Spain		
18.00-19.99		Cyprus	Ireland	Poland	Malta		Czech Republic
16.00-17.99					Bulgaria		Slovakia
14.00-15.99						Romania	
12.00-13.99				Lithuania	Latvia	Estonia	

Quelle: Golinowska 2010

Um die Angemessenheit solcher Sozialstaatsmodelle im Hinblick auf die Kriterien sozialer Demokratie zu bewerten, bedarf es freilich über die in diese Modellbildung eingehenden Informationen weiterer Erkenntnisse, vor allem bezogen auf die von der Finanzierungsart

und -höhe unabhängige Frage, on die Leistungen alle Risiken abdecken, ob sie bürgerrechtliche garantiert sind und ob sie die soziale und politische Inklusion sichern.

Die realen Sozialstaatsmodelle unterscheiden sich neben einer Fülle anderer konstitutiver Kriterien vor allem darin, wie sie die Grundlagen der Anspruchsberechtigung der Bürgerinnen und Bürger für die von ihnen angebotenen Leistungen institutionalisieren. Sie können die legitimen Ansprüche auf Bürgerrechte, Bedürftigkeit oder Beiträge stützen. Im Falle des Kriteriums der Bedürftigkeit besteht oft kein direkter Rechtsanspruch auf die sozialen Leistungen, weder im Hinblick auf ihre Gewährung überhaupt noch im Hinblick auf deren Art und Umfang. Im Falle der Beitragsabhängigkeit haben nur die Beitragszahler einen privatrechtlichen Anspruch auf die Gewährung der entsprechenden Leistungen in voller Höhe. Im Falle des Bürgerrechts auf soziale Leistungen ist zwar die Berechtigung zu ihrem Bezug selbst verfassungsrechtlicher Tatbestand, Art und Umfang der Leistungen bleiben aber von den vorherrschenden politischen Gerechtigkeitskonzeptionen und der auf sie gestützten Gesetzgebung abhängig. Unter dem Gesichtspunkt der normativen Anforderungen Sozialer Demokratie kommen bei der Beurteilung der unterschiedlichen Anspruchsberechtigungen drei Kriterien in Betracht:

1. Der Rechtsstatus sozialer Leistungen als verfassungsmäßiges Bürgerrecht.
2. Art und Umfang der Leistungen unter Berücksichtigung ihres Beitrags zur Sicherung positiver Freiheitschancen für private und politische Autonomie.
3. Die Art der Erbringung der Leistungen im Hinblick auf die Bedingungen sozialer Autonomie.

Alle drei Kriterien gelten gleichzeitig und in einem bestimmten Sinne auch gleichrangig, keines von ihnen kann zugunsten eines der anderen ohne zwingenden Grund relativiert werden. Im Lichte der empirischen Erfahrungen mit unterschiedlichen Sozialstaatstypen und ihren Auswirkungen lässt sich eine Priorität für die angemessene Kombination zwischen dem Bürgerrechtskriterium und einem ausreichenden Sozialleistungsspektrum begründen. Das *Niveau* des rechtlich gesicherten Leistungsspektrums muss nach Maßgabe des Grundrechts auf Risikoschutz mindestens so bemessen sein, dass die Teilhabe der betroffenen Personen am gesellschaftlichen Leben auch im Falle des Eintretens der sozio-strukturellen Risiken in grundsätzlicher Gleichberechtigung mit allen anderen Personen gewährleistet bleibt. Die genaue Bemessung dieses Kriteriums hängt notwendigerweise von den konkreten gesellschaftlichen Umständen ab, kann aber für jede gegebene Situation annäherungsweise beschrieben werden. Das dritte Kriterium der sozialen Autonomie muss dabei mindestens in der Weise zur Geltung kommen, dass die Festlegung von Art und Niveau der Sicherungsleistungen in einem demokratisch kontrollierten Prozess erfolgt und die Prozeduren der Gewährleistung die Menschenwürde und den Bürgerstatus der betroffenen Personen nicht nur nicht verletzen, sondern in ausdrücklicher Weise respektieren. Die Bürger sind in die Entscheidungen über die Leistungserbringung und möglichst auch in diese selbst einzubeziehen. Ein Trade-Off in der Weise, dass eine besonders generöse Ausstattung der Sicherungsleistungen ihre bürgerrechtliche Institutionalisierung oder die Bedingungen sozialer Autonomie in den Formen ihrer Realisierung dispensiert, widerspricht den grundrechtlichen Legitimationsbedingungen prinzipiell.

Sozialstaat im polit-ökonomischen Kontext

In der Theorie der Sozialen Demokratie werden vom Sozialstaat zwei wesentliche Ergebnisse erwartet, die durch die Art seiner Organisation und Leistungserbringung gewährleistet werden sollen.

Erstens, soziale Gerechtigkeit: Der Sozialstaat soll durch die Risikovorsorge und -kompensation, auf die er konstitutiv bezogen ist, die gerechte Verteilung von Lebenschancen und die gleiche Gewährleistung der Realgeltung der Grundrechte sichern. In diesem Sinne ist er als die Hauptantwort, die die Soziale Demokratie auf die politisch optionalen Risiken gibt, durch seinen normativen Beitrag zur Sicherung der politischen Grundrechte definiert.

Zweitens, ökonomische Leistungsfähigkeit: Der Sozialstaat soll gleichzeitig, sowohl indirekt durch seinen Beitrag zur sozialen Gerechtigkeit als auch direkt durch die Art, wie er seine Leistungen erbringt, ökonomische Effektivität und Wirtschaftswachstum fördern. Dies geschieht auf unterschiedlichen Wegen: 1. durch die motivierende Kraft, die eine gerecht organisierte Gesellschaft auf die Bürger ausübt, 2. durch die vermutlich erhöhte Bereitschaft der Bürger, die vom Bewusstsein sozialer Sicherung ausgeht, sich auf gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel einzulassen, 3. durch Beiträge zur Qualifizierung und Re-Qualifizierung der Arbeitskraft und 4. durch die antizyklischen Wirkungen der sozialstaatlichen Einkommenssicherung[157]. Durch die Erfahrung einer annähernd gerechten Verteilung der Lebenschancen sowie durch die öffentlichen Güter, die der Sozialstaat allen Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stellt, kann er einen entscheidenden Beitrag zum sozialen Zusammenhalt und zur politischen Stabilität leisten[158].

Diese Kriterien der Sozialen Demokratie für die sozio-kulturellen, die ökonomischen und die politischen Wirkungen des Sozialstaats enthalten einerseits kausale Annahmen über empirische Wirkungszusammenhänge angemessener Sozialstaatsorganisation. Sie können umgekehrt aber auch als theoretische begründete *Bedingungen* für die Organisationsweise und die erwarteten Funktionen eines Sozialstaats gelesen werden. Dann enthalten sie erstens die normative Vorgabe, dass der Sozialstaat auf eine solche Weise eingerichtet werden soll, dass er die beschriebenen Erwartungen möglichst erfüllen kann und zweitens eine Reihe funktionaler Kriterien für die Erreichung dieser Ziele.

Es ist eine historisch offene Frage, ob das residuale liberale Wohlfahrtsstaatsregime auf der einen und die grundrechtsgestützten Modelle auf der anderen Seite unterschiedliche historische Stadien der Realisierung Sozialer Demokratie verkörpern oder bleibendes Resultat unterschiedlicher gesellschaftlich-politischer Grundkonstellationen in den einzelnen Ländern sind. Die bisherige Vorgeschichte, in der verschiedenartige institutionelle Voraussetzungen, Akteurskonstellationen und Muster politisch-kultureller Orientierung von Anfang an zur Ausbildung verschiedenartiger Modelle geführt und sich dann im Verlaufe einer zum Teil ein Jahrhundert überschreitenden Geschichte in dem einmal gesetzten Rahmen pfadabhängig entwickelt haben, scheint für eine erhebliche Nachhaltigkeit der eingespielten Unterschiede zu sprechen[159]. Andererseits gibt es Anzeichen dafür, dass der seit den neunzehnhundertneunziger Jahren beträchtlich gewachsene Globalisierungsdruck ein

[157] Hemerijck 2002: 173
[158] Streeck 1992, 1997
[159] Esping-Andersen 1990

gewisses Maß an Anpassungszwängen in Richtung auf die im Wettbewerb erfolgreichsten Modelle erzeugt[160].

Esping-Andersen erklärt die Unterschiede zwischen den einzelnen Typen aus einer Reihe kontingenter historischer Faktoren, deren Rolle und Gewicht aber Fragen aufwerfen. Dazu gehören Unterschiede in der historischen politischen Kultur, in der Parteienkonstellation, im Grad der Mobilisierung von Arbeiterparteien, ihrer Koalitionsfähigkeit, in der Größe der jeweiligen Länder und ihrer Volkswirtschaften und dem dadurch bedingten Grad ihrer Außenabhängigkeit sowie die demokratische Vorgeschichte der einzelnen Länder. Da die bisherige Geschichte der Entwicklung dafür spricht, dass aus der Sicht der beteiligten Akteure in wechselnden Situationen gute Gründe für die Unterstützung sozialstaatlicher Strukturen sprechen und zudem bei ihnen allen die interessensgestützte Fähigkeit zum sozialen und politischen Lernen, zumal in Krisensituationen, nach Maßgabe wohlerwogener Interessen vorauszusetzen ist, kann die spezifische Akteurskonstellation der Entstehungsphase von Sozialstaaten nicht als die bleibende Grundbedingung ihrer zukünftigen Entwicklungsspielräume gelesen werden. Die sogenannte „*Pfadabhängigkeit*“ ist vielmehr ihrerseits durch prinzipiell kontingente Akteurskonstellationen und deren wechselnde Interessen bedingt.

Im Prozess der Entfaltung der einzelnen Modelle spielen Anleihen bei konkurrierenden Modellen offenbar eine zunehmende Rolle[161]. Das lässt sich besonders am Beispiel der Schicksale der Wohlfahrtsstaatsmodelle der USA und Schwedens zeigen. Die Vereinigten Staaten sind nach einem durch die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise bedingten Pendelausschlag in Richtung eines mehr sozialdemokratisch geprägten Wohlfahrtsstaatsmodells später sogar unter der Führung einer demokratischen Regierung umfassend und gründlich zu den residualen Wohlfahrtsstaatsmodellen ihrer Anfangszeit zurückgekehrt[162]. Schweden hingegen war nach dem Ausbau seines sozialdemokratischen Modells im Verlaufe der siebziger Jahre in den neunzehnhundertneunziger Jahren gezwungen, eine Reihe der einmal gewährten Sozialleistungen wieder zurückzufahren, ohne einen Systemwechsel zu vollziehen[163]. Die jüngste Welle der Sozialstaatsreform in Europa seit den neunzehnhundertachtziger, verstärkt der neunzehnhundertneunziger Jahre, unter dem Einfluss offener Märkte kann als ein *benchmarking*-Prozess interpretiert werden, bei dem erfolgreiche Problemlösungen auch über Modellgrenzen hinweg zum allgemeinen Vorbild werden.

Die Beibehaltung eines residualen Wohlfahrtsstaatsmodells liberaler Prägung unter den Bedingungen eines hoch entwickelten Bruttosozialproduktes kann als eine Verletzung der Verpflichtungen aus den sozialen und ökonomischen Grundrechten gewertet werden. Ob diese Grundrechte allerdings eher durch ein Modell konservativer oder sozialdemokratischer Prägung realisiert werden, ist eine politische Ermessensfrage, die von den empirischen Umständen der einzelnen Länder abhängt. Beide Modelle sind, wenn auch in unterschiedlicher Konsequenz und auf unterschiedlichen Wegen, in der Lage, die prinzipiellen Ansprüche, die aus den sozialen und ökonomischen Grundrechten folgen, zu realisieren, auch wenn das unter ihren Bedingungen erreichbare Ausmaß an sozialer und ökonomischer Gleichheit und das gewährleistete Leistungsniveau variieren.

---

[160] Scharpf/ Schmidt 2002: 310-336
[161] Visser/ Hemerijk 2000
[162] Vergl. das Kapitel ‚USA’ von Lew Hinchman in Band II.
[163] Vergl. das Kapitel ‚Schweden’ von Erik Gurgsdies in Band II.

Modellvarianzen

Aus der Theorie der Sozialen Demokratie kann kein besonderes Modell des Sozialstaatsregimes abgeleitet werden, jedoch eine Anzahl konkreter Normen für die Legitimationsfähigkeit unterschiedlicher Modelle sowie eine begründete Präferenz für die unter den jeweils gegebenen Bedingungen zielführenden Institutionen und Politiken. Der Sozialstaat der Sozialen Demokratie ist in den Grenzen der Grundrechte für Modellvarianzen offen. Das gilt umso mehr, als unter dem Druck des demografischen Wandels und der durch die integrierten Märkte bedingten Regulierungskonkurrenz alle bestehenden Sozialstaaten in einen Transformationsprozess eingetreten sind, dessen Grundlinien sich zwar deutlich abzeichnen, dessen Ausgang aber offen ist. Die beiden wichtigsten Kriterien sind:

1. Ein umfassendes System gewährter und gewährleisteter sozialer und ökonomischer Grundrechte und
2. die Einbeziehung der Empfänger von sozialen Leistungen als Inhaber sozialer Rechte in die Entscheidungsstrukturen der Gewährleistung durch ausreichende Partizipationsrechte.

Sie sind sowohl im konservativen wie im sozialdemokratischen Sozialstaatsregime erfüllbar, wie insbesondere die den beiden unterschiedlichen Modellen zugehörigen exemplarischen Fälle Schweden und Deutschland zeigen. In beiden Fällen spielen Selbstverwaltungsmodelle in den Sozialsicherungssystemen eine zentrale Rolle und die Gewährleistung eines sozial angemessenen Lebensstandards ist durch Bürgerrechte sichergestellt. Die bisherige Erforschung der Entstehungsbedingungen der unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatstypen hat wichtige Hinweise auf die Bedingungen geben, die erfüllt sein müssen, damit sich ein umfassendes System sozialer Rechte herausbilden und in der Praxis dann auch nachhaltig gewährleistet werden kann. Ein wichtiger Faktor besteht in der Komplementarität von marktfördernden und kompensierenden Funktionen des jeweiligen Sozialstaatsmodells[164]; ein zweiter ist die Wechselbeziehung zwischen dem Sozialstaatstypus und den Interessenslagen seiner politischen Unterstützungskonstellation; ein dritter ist die Qualität und politisch-kulturelle Fundierung der öffentlichen Diskurse über die Rechte der Bürger und ihrer Folgen für den Sozialstaat[165].

Das Problem der Dekommodifizierung

Das Konzept der Dekommodifizierung spielt in der empirischen Sozialstaatstypologie von Esping-Andersen eine Schlüsselrolle. Unter anderem werden Typ und Qualität der unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatsmodelle anhand des Grades der Dekommodifizierungsleistungen gemessen, die sich in der Organisationsweise und den Zugangsrechten zu den hauptsächlichen sozialen Wohlfahrtsprogrammen, vor allem Rentenzahlung, Gesundheitsversorgung und Arbeitslosenunterstützung, verkörpern. Esping-Andersen charakterisiert den Grad der Dekommodifizierung anhand der „Leichtigkeit mit der eine Person aus dem Markt

[164] Esping-Andersen 1990
[165] Scharpf/ Schmidt 2000

heraus optieren kann“[166]. Dieser Maßstab erscheint jedoch, selbst im Lichte der Korrekturen, die in den universalistischen Sozialstaatsmodellen Skandinaviens im Verlaufe der neunzehnhundertneunziger Jahre in dieser Hinsicht durchgeführt worden sind, durchaus fragwürdig. Nach Esping-Andersen kommt im Grad der Dekommodifizierung das für die Konzeption der Sozialen Demokratie spezifische Element des Umfangs, der Intensität und des Arrangements der sozialen Bürgerrechte zum Ausdruck, da soziale Rechte überhaupt, wenn gleich in anderem Umfang und anderer Form, auch in konservativen und residualen Wohlfahrtsstaatsmodellen gewährt werden können.

Sobald die *Komplementarität von Rechten und Pflichten* für diese Frage in Erwägung gebracht wird, zeigt sich, dass die Leichtigkeit, sich den Marktzwängen zu entziehen, jedenfalls kein Indikator für die Universalität und Intensität der Realgeltung sozialer Grundrechte sein kann. Das wäre nur dann der Fall, wenn allein die individuellen Grund*rechte* als normativer Maßstab in Betracht gezogen würden. Aber selbst in diesem Falle würde eine unbegründete Weigerung erwerbsfähiger Personen zur Aufnahme von Erwerbsarbeit die sozialen Rechte Dritter verletzen, sofern diese nicht ausdrücklich einwilligen. Der in einem solchen Fall unvermeidliche ungerechtfertigte Ressourcenverbrauch verkürzt die positiven Freiheitschancen aller anderen im selben Maße, wie diese durch die Dekommodifizierung von großen Gruppen in Anspruch genommen werden. Hier zeigt sich im konkreten Anwendungsfall, was im normativen Grundlagenbereich der Theorie dargelegt worden ist. Schon die Gewährleistung des größtmöglichen Maßes gleicher sozialer und ökonomischer Rechte, das für alle möglich ist, verlangt von jeder einzelnen Person zum einen die Rücksichtnahme auf die Rechte der anderen und zum anderen Rücksichtnahme auf die Existenz und Reproduktionsbedingungen der Rechtsgemeinschaft als Ganzer[167]. Oberhalb einer bestimmten Schwelle würde die unbegründete Inanspruchnahme des Rechts auf Ausstieg aus den Marktzwängen die Ressourcen jeder Gesellschaft in solchem Umfang erschöpfen, dass entweder das materielle Versorgungsniveau für alle zunehmend abgesenkt werden müsste oder gar von einem bestimmten Zeitpunkt an weitere hinzutretende Hilfsbedürftige nicht mehr in gleicher Weise versorgt werden könnten[168]. Diese Inkonsistenz ergibt sich schon auf der Ebene des Systems der Rechte, falls die Rechtssubjekte sich nicht auch gemeinsam dazu verpflichten, als Pflichtsubjekte zu handeln, die die sozialen Rechte nur im notwendigen Ausmaß wahrnehmen und im Übrigen einen pflichtgemäßen Beitrag zur Erhaltung des Systems dieser Rechte im Ganzen leisten.

Um die Finanzierung des Sozialstaates und die wegen der Verletzung dieser Bedingung fraglich gewordene politische Zustimmung zu ihm zu sichern, wurde im Zuge der niederländischen Sozialstaatsreform der neunzehnhundertneunziger Jahre eine Reihe als allzu großzügig empfundener sozialstaatlicher Exit-Optionen aus dem Markt wieder geschlossen[169]. Die Einführung von Karenztagen im schwedischen Gesundheitssystem, ebenfalls in den neunzehnhundertneunziger Jahren, und eine Reihe funktional äquivalenter Reformen in anderen Ländern folgen demselben Prinzip der Re-Balancierung von Rechten und Pflichten. Aus der Einbeziehung der Pflichtnorm zur primären Selbstverantwortung folgt eine andere Akzentuierung bei der Einschätzung der Bestimmung und der Rolle der Dekommodifizierung als die von Esping-Andersen vorgenommene. Unter der Bedingung

[166] Esping-Andersen 1990: 49
[167] Habermas 1996
[168] Siehe dazu auch die Diskussion des van Parijs’schen „unconditional basic income“ weiter unten.
[169] Visser/ Hemerijck 2000, Hemerijck 2002

der Gleichursprünglichkeit universeller Grundrechte und Grundpflichten lässt sich vielmehr das Argument begründen, dass jede Person, die dazu unter Wahrung ihrer menschlichen Würde in der Lage ist, nicht nur zur Teilhabe am gesellschaftlichen System der Erwerbsarbeit berechtigt, sondern auch verpflichtet ist. Nur dann, wenn nachweisbare Gründe vorliegen, dass eine Person nicht in der Lage ist, sich durch selbstverantwortetes Handeln unter Marktbedingungen ein angemessenes Einkommen zu verschaffen, hat sie auf der Grundlage ihrer sozialen Bürgerrechte den Anspruch auf ein Ersatzeinkommen, das ihre Handlungsfreiheit und sozialen Handlungsmöglichkeiten gegenüber den Chancen, die ein erzielbares Markteinkommen böte, nicht wesentlich verschlechtern. Wenn im Falle der nachweislichen Unmöglichkeit für die betreffende Person, sich aus eigener Verantwortung und mit eigenen Kräften am Markt zu behaupten, Risiken für ihre Grundrechtsgeltung eintreten, also beispielsweise durch Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter, Erwerbsunfähigkeit, dann müssen die sozialen Sicherungen, die die Grundrechte garantieren, so wirksam werden, als hätte die betreffende Person das ihr mögliche Einkommen am Markt erzielt. Dieser Anspruch gilt jedenfalls für einen angemessenen Zeitraum, der es den betroffenen Personen erlaubt, entweder erneut die ihnen angemessene Arbeit zu finden oder ihre Lebenspläne auf die veränderte Situation umzustellen. Sobald diese Bedingungen erfüllt sind, kann von einer Dekommodifizierung auch dann gesprochen werden, wenn die Nachweise der Pflichterfüllung sorgfältig geführt werden müssen und im Falle ihres Mangels Sanktionen in Form von Leistungseinbußen verhängt werden. Die betreffende Person ist in diesem Falle nicht auf Gedeih und Verderb auf den Markt angewiesen, wird aber an ihn verwiesen, solange sich zumutbare Marktchancen für sie tatsächlich realisieren lassen. In dieser Hinsicht sind die *dänischen* Arbeitsmarktreformen der neunzehnhundertneunziger Jahre von beispielhafter Bedeutung, denn ihre Strategie zielt darauf ab, möglichst viele Maßnahmen einzuführen, die die Beschäftigungsfähigen in Arbeit bringen, die Kooperation bei der Umsetzung dieser Maßnahmen aber zur sanktionsfähigen Pflicht machen[170].

Rechte und Pflichten

Durch Maßnahmen wie Jobrotation[171], bessere Möglichkeiten für Urlaub und Sonderurlaub (Elternzeit, Bildungsurlaub, Sabbatmodelle[172]), Frührentenregelungen und Vorruhestandsregelungen wurde in Dänemark das Arbeitsangebot ausgebaut. Die maximale Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld wurde von neun auf vier Jahre reduziert, dafür bekamen die Arbeitslosen aber das Recht, innerhalb dieser Vierjahresfrist eine dreijährige weiterbildende Aktivierung in Anspruch zu nehmen. Dieses Programm lief unter der Bezeichnung „Rechte und Pflichten“, das für den Arbeitslosen vorsieht, in Zusammenarbeit mit der Arbeitsvermittlung einen Handlungsplan[173] zu seiner Aktivierung zu erstellen. Weigert sich ein Arbeitsloser, eine ihm zugewiesene und als zumutbar angesehene Arbeit anzunehmen, dann muss er die Streichung oder Kürzung von Leistungen in Kauf nehmen[174]. Die Zumutbar-

[170] Vergl. bspw. Visser/Hemerijck 1998, Gamillscheg 2004, Koch/ Walwei 2003
[171] Dabei werden Arbeitslose in die Arbeitswelt integriert und gleichzeitig Beschäftigte in Weiterbildung geschickt
[172] Im Jahre 1998 wurde das Sabbatmodell wieder abgeschafft.
[173] Dieser zeigt verschiedene Möglichkeiten und Wege aus der Arbeitslosigkeit auf und berücksichtigt dabei individuelle Kompetenzen und Motivationen.
[174] Bei der Verweigerung zur Annahme des ersten Arbeitsangebotes wird das Arbeitslosengeld drei Wochen eingestellt, bei der zweiten Weigerung verliert der Arbeitslose den Anspruch darauf.

keitsgrenzen sind im dänischen Fall weit gezogen[175]. Die berufliche Fortbildung, besonders für Jugendliche und niedrig Qualifizierte, durch Lohnzuschüsse und staatliche Förderung der Weiterbildung spielt in diesem Modell eine große Rolle. Jugendliche unter 25 Jahren müssen nach sechs Monaten ohne Arbeit einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz von mindestens 18 Monaten erhalten. Sie beziehen in dieser Zeit ein Einkommen zur Ausbildungsförderung oder den halben Satz des Arbeitslosengeldes. Weigern sie sich, diesen Platz anzunehmen, wird ihre Unterstützung halbiert.

In der Folge dieser Reformen ging die Langzeitarbeitslosigkeit um 70%, die Jugendarbeitslosigkeit der unter 25Jährigen von 1996 bis 2001 um mehr als 60% zurück, im privaten Sektor wurden mehr als 200 000 neue Arbeitsplätze geschaffen und die Beschäftigungsquote der Frauen war danach kaum niedriger als die der Männer, was auch auf ein bedarfsdeckendes Betreuungsangebot für Kinder in Krippen, Kindergärten und Schulfreizeitheimen zurückzuführen ist. Darüber hinaus wurden besondere Programme geschaffen, um Flüchtlingen und Einwanderern sowie Personen, die aufgrund einer Behinderung oder aus anderen Gründen den Anforderungen eines „normalen Arbeitsplatzes" nicht genügen, Erwerbsarbeit zu ermöglichen. Angesichts der Risiken für den Wohlfahrtsstaat durch die Überalterung der Gesellschaft kündigte die liberal-konservative Regierungskoalition 2001 eine noch wirksamere und zielgerichtete Aktivierung, bessere Integration der Einwanderer auf dem Arbeitsmarkt, effektivere Weiterbildung und wirkungsvollere Arbeitsvermittlung an. „Mehr Menschen in Beschäftigung" hieß das 2002 verabschiedete Reformpaket, das folgende Reformpunkte beinhaltet: ein integriertes Arbeitsmarktsystem, schnellere und direktere Arbeitsmarktvermittlung, Angebote zur Aktivierung, Rentabilitätshilfen für Minderqualifizierte, Vereinfachung, Entbürokratisierung und Harmonisierung der Arbeitsverwaltung und die Einrichtung eines Beschäftigungsrates für die Koordinierung aller Maßnahmen.

Dieses Programm verbindet die Beschäftigungsmaßnahmen von Kommunen und Arbeitsvermittlung miteinander und überträgt beiden die gleichen Rechte und Pflichten, Kontrollmechanismen, Verfügungsregeln und Aktivierungsinstrumente einzusetzen. Arbeitslose sollen schnellstmöglich in Beschäftigung zurückkehren und dies soll durch effektivere, zielgerichtete Vermittlung, Beratung und persönliche Betreuung unterstützt werden. Arbeit hat Priorität vor Aktivierungsmaßnahmen, die Übernahme eines verfügbaren Arbeitsplatzes hat Vorrang vor Qualifizierungsmaßnahmen. Zusätzlich zu den Kommunen und Arbeitsämtern sind auch öffentliche und private Unternehmen, Ausbildungseinrichtungen und Arbeitslosenkassen verpflichtet, Arbeit zu vermitteln und Weiterbildung anzubieten. Das reformierte dänische Modell ist also auf möglichst rasche Vermittlung von Arbeitsplätzen an alle Arbeitsfähigen orientiert. Wenn eine Person trotz aller ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmen und eigener Anstrengungen keine Chance hat, in den Arbeitsmarkt zu finden, kann sie das Recht auf großzügig bemessene Lohnersatzleistungen in Anspruch nehmen. Wenn sie aber bei der Teilnahme an den Aktivierungsprogrammen oder der Aufnahme zumutbarer Erwerbsarbeit ihre Pflichten zur Eigenverantwortung verletzt, muss sie mit spürbaren Sanktionen rechnen.

Der *schwedische* Wohlfahrtsstaat setzt schon seit den neunzehnhundertfünfziger Jahren auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Die verfolgten Strategien verbinden in spannungsreicher Form drei Zielsetzungen miteinander:

[175] Gamillscheg 2004: 2

1. die Verlagerung von Arbeitsplätzen aus unproduktiven in produktive Beschäftigungsverhältnisse;
2. die intensive Qualifizierung der Erwerbspersonen aus unproduktiv gewordenen Beschäftigungsverhältnissen für neue Arbeitsplätze in den produktiveren Bereichen, verbunden mit umfangreichen materiellen Unterstützungen im Falle notwendig werdender räumlicher Mobilität;
3. die Verpflichtung der Betroffenen zur aktiven Kooperation bei solchen Mobilitätsprojekten[176].

Eine solche Arbeitsmarktpolitik verbindet die Zielsetzungen der wirtschaftlichen Produktivität, der sozialen Sicherheit und die Balancierung der individuellen Pflichten und Rechte in produktiver Weise miteinander. Sie erscheint im Hinblick auf die sozialen Grundrechte als vorzugswürdige Alternative gegenüber einer Politik der bloßen Versorgung Arbeitsloser mit Transferzahlungen auf der Basis von Rechten allein. Das schwedische und das dänische Modell demonstrieren beispielhaft, wie die Komplementarität von Rechten und Pflichten, von flexibler Ökonomie und sozialer Sicherheit politisch organisiert werden kann, so dass die Zielsetzungen der Sozialen Demokratie in ihrer Gesamtheit annähernd erreicht werden.

Das Konzept der Dekommodifizierung ist folglich irreführend wenn es wie bei Esping-Andersen eine prinzipielle Entkoppelung von Sozialleistungen und Marktleistungen verlangt. Unter bestimmten kulturellen Bedingungen ist auch die politische Entscheidung gerechtfertigt, ein gesellschaftliches Grundeinkommen prinzipiell von dem Nachweis der Empfänger abhängig zu machen, dass sie sich am Erwerbsleben ihrer Gesellschaft beteiligen wollen[177].

Die von *van Parijs* ins Spiel gebrachte Idee eines von allen Bedingungen befreiten allgemeinen Grundeinkommens, das jeden Bürger jederzeit in die Lage versetzt, allein darüber zu entscheiden, ob er es vorzieht, zur Arbeit oder zum Surfen zu gehen, mag unter bestimmten Umständen die Zustimmung einer Gesellschaft finden können. Sie ist aber weder aus den sozialen Grundrechten noch aus universellen Gerechtigkeitsnormen zu rechtfertigen, weil sie, falls sie sich überhaupt über längere Zeit in der Praxis behaupten könnte, die Freiheitschancen der Bürger, sowie ihre Rechte und Pflichten notwendigerweise in extremem Maße ungleich verteilen muss[178]. Das Modell scheint über den Vorzug zu verfügen, in einer durch die offenen Märkte zusätzlich unsicher gewordenen Beschäftigungssituation allen Bürgern ihr Grundrecht auf soziale Sicherung in einer symbolisch demonstrativen Weise zu garantieren. Eine solche Garantie kann allerdings auch dann wirksam werden, wenn sie auf vorgängige Erfüllung von Pflichten bezogen wird, die jeder Bürger erfüllen *kann*. Gegen das Modell des unbedingten Bürgergeldes sprechen daher drei starke Gründe:

1. Es ist nicht verallgemeinerbar, weil es voraussetzt, dass nur eine begrenzte Minderheit der Bürger von ihm Gebrauch macht.
2. Es ist in der Praxis nicht nachhaltig organisierbar, weil es nach aller Erfahrung eine Motivation zu seiner exzessiven Inanspruchnahme erzeugt.

[176] Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland sind seit den neunzehnhundertneunziger Jahren verstärkt zur Übernahme einer solchen aktiven Arbeitsmarktpolitik übergegangen.
[177] van Parijs 1992a, 1995
[178] Elster 1986, Kersting 2000: 268 ff

3. Es widerspricht der in der Natur der sozialen Grundrechte selbst begründeten Komplementarität von Rechten und Pflichten, soweit es nicht, unter bestimmten kontingenten Bedingungen, von der Rechtsgemeinschaft der Bürger selbst ausdrücklich gewünscht wird.

Das gleiche gilt naturgemäß für alle Grund- oder Bürgereinkommen-Modelle, die dem gleichen Muster folgen.

In allen gegenwärtigen Sozialstaatsmodellen, einschließlich der am weitesten dem sozialdemokratischen Idealtyp angeglichenen skandinavischen, wird die Höhe der Lohnersatzleistungen mit guter Begründung davon abhängig gemacht, dass es den Empfängern nachweislich nicht gelungen ist, sich über erfolgreiche Marktaktivitäten selbst angemessen zu versorgen. Nur dann stehen ihnen aus ihren sozialen Rechten Ersatzleistungen zu, die sie den erfolgreichen Marktteilnehmern für eine bestimmte Zeit je nach Regelungstyp mehr oder minder gleich stellen. In diesem bedingten Sinne handelt es sich bei ihrem sozialen Status um eine Dekommodifizierung, jedoch nicht in der prinzipielleren Hinsicht, den der Begriff eigentlich nahe legt, nämlich einer unbedingten Entlastung vom Druck der Selbst-Vermarktung. Alle diese Sicherheitssysteme sind vielmehr darauf angelegt, die einzelnen Personen zunächst zu einem eigenen Einkommenserwerb am Markt zu verpflichten, aber im Falle ihres Versagens die entstehenden Risiken auf eine solche Weise und in solchem Maße aufzufangen, dass ihre sozialen Lebensbedingungen gesichert sind. Insofern besteht die Dekommodifikationswirkung der sozialen Sicherungssysteme nicht darin, dass sie der einzelnen Personen eine prinzipielle Alternative zum Markt anbieten, sondern darin, dass sie eine Sicherung bereitstellen, die im Risikofall ihre Grundrechte schützt.

Wie das Beispiel Dänemarks zeigt, sind gerade die am weitesten entwickelten sozialen Sicherungssystemen auf höchstem materiellen Niveau darauf ausgerichtet, die am Arbeitsmarkt Erfolglosen schnellst möglich, auch mit sanktioniertem Nachdruck, in den Arbeitsmarkt zurück zu bringen. Die vollen Lohnersatzleistungen können sie nur beim Nachweis intensiver Eigenbemühungen um einen Arbeitsplatz beziehen. Wesentlich als Grundbedingung für eine hinreichende Versorgungsgarantie der sozialen Sicherungssysteme ist daher auch nicht eine prinzipielle Dekommodifizierung. Darum widersprechen die verschärften Prüfungsbemühungen, die beispielsweise in der schwedischen Arbeitsmarktpolitik schon immer und in Großbritannien, der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden und einigen anderen Sozialstaaten im Zuge der Sozialstaatsrevision seit den neunzehnhundertneunziger Jahren eingeführt worden sind, den sozialen Grundrechten nicht. Sie können vielmehr als ein Beitrag zur Aufrechterhaltung des allgemeinen Legitimitätsbewusstseins und als eine nachhaltige Sicherung ihrer materiellen Ressourcen gerechtfertigt werden.

Ein Dilemma entsteht freilich in den Fällen, in denen bei Verletzung der Pflicht zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit eine Kürzung der Zuwendungen erfolgt, die die Lebensbedingungen der Betroffenen unterhalb die Grenze einer sozial akzeptablen menschenwürdigen Existenz fallen lassen würde, die unter allen Umständen zu garantieren zum Kern der sozialen Grundrechte gehört. Eine Sozialstaatsorganisation hingegen, die auch mit Kontrollen und Sanktionen darauf hinwirkt, dass jeder die primäre Verpflichtung zur Selbstverantwortung erfüllt, bevor er sozialstaatliche Schutzrechte in Anspruch nimmt, erscheint aus der Sicht der Reziprozität von Grundrechten und Grundpflichten nicht nur gerechtfertigt, sondern auch geboten. Inwieweit ein Sozialstaat nun aber im oben genannten Sinne dekommodifiziert und aktiviert, hängt maßgeblich von seinen institutionalisierten Gerechtigkeitsvor-

stellungen und kulturellen Traditionen ab. Es sind die Narrative des Sozialstaates, die auf dieser Grundlage die Ausrichtungen und Niveaus der nationalen Sozialpolitiken bestimmen[179]. Sie beziehen sich nur zum Teil auf die universellen Grundrechte, zum Teil aber auch auf die kollektive Ethik und die spezifischen Erfahrungen einer konkreten Gesellschaft.

35. Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsgesellschaft

Neben den Wohlfahrtsproduzenten Markt, Staat und Familie stellt auch die Zivilgesellschaft soziale Sicherungsleistungen bereit. Mit der zivilgesellschaftlichen Sozialfunktion ist der Begriff der „*Wohlfahrtsgesellschaft*" in Zusammenhang gebracht worden. Er kann unter anderem in einer Weise verwendet werden, die ihn nicht in Konkurrenz zum Konzept des Sozialstaats bringt, so z.B. wenn er auf einen weiter gefassten Sozialstaats-Mix (*mixed economies of welfare*) abzielt, bei dem über den Sozialstaat hinaus auch die zivilgesellschaftlichen Beiträge zur sozialen Wohlfahrt in Anschlag gebracht werden[180]. Sofern das Konzept der Wohlfahrtsgesellschaft im polemischen Kontrast zum Sozialstaat benutzt wird, liegt ihm eine libertär-kommunitaristische Vorstellung zugrunde, der zufolge ein wesentlicher Teil der sozialen Sicherung den Bürgern nicht in der Form von Rechtsansprüchen zukommen soll, die sie gegenüber dem Staat geltend machen können, sondern in der Form gemeinnütziger zivilgesellschaftlicher Initiativen auf der Basis von Freiwilligkeit und nachbarschaftlicher Mitmenschlichkeit[181].

Als empirisches Modell für diese Vorstellung dient die Wohlfahrtsgesellschaft der USA. Sie kann annähernd dasselbe soziale Ausgabevolumen vorweisen wie die europäischen Sozialstaaten, jedoch in weit überwiegendem Maße in der Form von freiwilligen Leistungen gemeinnütziger privater Verbände und Aktivitäten[182]. Eine solche wohlfahrtsgesellschaftliche Strategie erscheint zunächst ethisch weit gehend neutral, da ihr, wie das Beispiel der USA zeigt, konservative, liberale und basisdemokratische Autoren, wenn auch aus unterschiedlichen Motiven und mit unterschiedlichen Erwartungen, gleichermaßen zustimmen können. Dem Leitbild der Wohlfahrtsgesellschaft liegen eine Reihe für sich genommen plausibler Argumente zugrunde, die alle einen gewissen Bezug zu den sozialen Grundrechten geltend machen können[183]: größtmögliche Nähe der Hilfeleistenden zu den Empfängern der Sozialleistungen, geringere Kosten bei gleicher Leistungseffizienz, Erhaltung und Reproduktion der bürgerschaftlichen Solidarität und des bürgerschaftlichen Engagements, Verhinderung staatlicher Kontrollen über die Leistungsempfänger, Blockierung der Überlastung der staatlichen Haushalte, Begrenzung von Politikverdrossenheit auf Seiten derjenigen Bürger, die durch Zwangsabgaben den Sozialstaat finanzieren müssen, und Verhinderung der Entstehung einer Abhängigkeitskultur auf Seiten der Zuwendungsempfänger infolge ihres Selbstbewusstseins als Träger sozialer Rechte. Von all diesen Argumenten wird in der Regel mit dem größten rhetorischen Aufwand dasjenige der Verhinderung einer Abhängigkeitskultur auf der Seite der Begünstigten auf das Grundrecht der

[179] Vergl. Kap. 39
[180] Hirst 1994, Johnson 1999, Pesthoff 1997, vergl. Kap 17 und 21
[181] Siehe beispielhaft für diese Richtung: Institute of Economic Affairs 1967, Seldon 1996
[182] Rein 1996, 2000, 2004
[183] Vilmar/ Runge 1986

Handlungsfreiheit bezogen. Das soll den Anspruch begründen, das Vertrauen in eine Strategie der Wohlfahrtsgesellschaft sei die den liberalen politischen Prämissen oder sogar den politischen Grundwerten der Sozialen Demokratie am besten entsprechende Politik der Sicherung gegen die die Grundrechte verletzenden gesellschaftlichen Risiken. Gegen diese Stützung der wohlfahrtsgesellschaftlichen Position auf die Grundrechte stehen jedoch schwer wiegende Argumente:

Erstens: Die entwürdigende Erfahrung der existenziellen sozialen Unsicherheit wird durch eine Risikominderungsstrategie nicht aufgehoben, die ihrerseits für den Einzelnen, der auf sie keinerlei Rechte besitzt, in ihrer Zuverlässigkeit, ihrer Art und ihrem Umfang unsicher bleibt.

Zweitens: Die Abhängigkeit vom guten Willen privater Personen und Organisationen tendiert im Unterschied zur Einlösung von Rechtsansprüchen, deren Mitautor der Einzelne als Staatsbürger ist, zur Verletzung seiner Selbstachtung ebenso wie seiner gesellschaftlichen Achtung durch die anderen. Sie beeinträchtigt grundlegende Bedingungen seiner Autonomie und Anerkennung.

Drittens: Das Prinzip der Wohlfahrtsgesellschaft führt in Flächenstaaten zu einer erheblichen, nicht legitimierten Ungleichheit, da die von ihr bereitgestellten Leistungen ausschließlich vom Aktivismus und der Großzügigkeit lokaler Wohlfahrtsinitiativen abhängen.

Die soziale Schutzstrategie der Wohlfahrtsgesellschaft kann mithin gegenüber der sozialstaatlichen Lösung sozialer Sicherung allenfalls als eine Zwischen- oder Zusatzlösung gelten. Sie ist vor allem im Übergang zum Aufbau rechtsförmiger Sozialstaatsstrukturen sowie als Ergänzung im Rahmen rechtlich gesicherter Sozialstaatsstrukturen von Bedeutung[184]. Im Rahmen der Sozialen Demokratie kann die Wohlfahrtsgesellschaft nicht als die maßgebliche Instanz zum sozialen Risikoschutz begründet werden, die die Stelle des Sozialstaates und der garantierten sozialen Rechte einnehmen könnte.

36. Sozialstaatsfinanzierung und Steuerstruktur

Es ist nicht in erster Linie die Höhe der wohlfahrtsstaatlichen Ausgaben, die einen Sozialstaatstyp kennzeichnet und seine Handlungsfähigkeit bestimmt[185]. Sozialstaaten, die wie die korporatistischen Modelle Kontinentaleuropas und in höherem Maße die universalistischen Modelle in Skandinavien die Mittelschichten zu Beziehern qualifizierter Sozialleistungen auf hohem Niveau machen und sich damit deren politische Loyalität sichern, können unter normalen Umständen auch für ein gehobenes Steuerniveau mit deren rational motivierter Zustimmung rechnen, solange ihre Interessen in ihm auf angemessene und belastbare Weise zum Ausdruck kommen. Es ist daher in beträchtlichem Ausmaß die Form der Institutionalisierung des Sozialstaats selbst, die die Bedingungen seiner demokratischen Legitimationsfähigkeit schafft und damit auch seine finanziellen Grundlagen sichert[186]. Zwar ist der Spielraum der möglichen Formen sozialstaatlicher Institutionalisierung von vorausgehenden Bedingungen einer entgegenkommenden politischen Kultur abhängig, jedoch können diese auch selbst eine Interessensgrundlage schaffen, die ihm bis weit in die Mittelklassen hinein eine rational motivierte Zustimmung garantiert. Wo dies gelingt, kann ihr anspruchs-

[184] Esping- Andersen 1990: 35 ff
[185] Scharpf 2000b
[186] Rothstein 1992

gerechtes Funktionieren zur Sicherstellung ihrer Finanzierungsgrundlage beitragen. In offenen Märkten ist nicht in erster Linie die Größenordnung ein Problem, es sind die Strukturen des Sozialstaats, die ihn in die Krise führen können[187].

Im Hinblick auf Empfänger und Finanzierungsstrukturen sozialstaatlicher Leistungen lassen sich vier Instrumente unterscheiden:

Erstens, universalistische, steuerfinanzierte Programme, bei denen der Sozialstaat seine Leistungen allen Bürgerinnen und Bürgern auf der Basis gleicher Rechte zukommen lässt. Der universalistische Wohlfahrtsstaat skandinavischen Typs ist im Hinblick auf die Sicherung seiner Finanzierungsgrundlagen nicht als organischer Ausdruck einer ihm angemessenen politischen Kultur interpretiert worden, sondern als ein Produkt „genialer" politischer Institutionalisierung in einem historisch formativen Moment, der eine *selbsttragende* Form der Kombination von Interessensgrundlage und Institutionalisierung geschaffen hat[188].

Zweitens, die Formen wohlfahrtsstaatlicher Institutionalisierung im residualen Wohlfahrtsstaat des liberalen Modells hingegen koppeln ihre ebenfalls überwiegend steuerfinanzierten sozialen Leistungen in Umfang und Qualität so gut wie vollständig von den Ansprüchen der Mittelklassenklientel ab. Diese bleibt für die Gewährleistung der eigenen Sicherheiten gegen die sozialen Risiken daher fast vollständig auf den Markt angewiesen. In bestimmten Fällen werden in diesem Modell zwar für die am Markt abgeschlossenen Versicherungen gegen soziale Risiken staatliche Subventionen geleistet. Sie können aber die Formen der Marktabhängigkeit der Sicherungsstrategien der Mittelschichten selbst nicht aufheben. Ihre Interessen bleiben von dem residualen sozialstaatlichen Sicherungssystem abgekoppelt. Vorherrschend sind Zielgruppenprogramme, bei denen die Sicherungsleistungen bestimmten, mehr oder weniger genau definierten, Gruppen vorbehalten bleiben, sei es aus Zweckmäßigkeitsgründen oder sei es, weil nur sie entsprechende Ansprüche geltend machen können. Dieses ist beispielsweise bei Programmen für Bedürftige, allein erziehende Elternteile, Kinderreiche etc. der Fall. Zielgruppenprogramme sind in der Regel von speziellen Bedürftigkeitsprüfungen abhängig.

Diese Architektur lässt ein eigenes ökonomisches Interesse der Mittelklassemilieus an der Finanzierung des Sozialstaates und damit auch die Sicherstellung seiner politischen Mehrheitsfähigkeit nicht zu. Ihre Bereitschaft zum Aufbringen hoher Steuern zusätzlich zu den von ihnen selbst zu finanzierenden privaten Versorgungsleistungen ist in der Regel dementsprechend schwach ausgeprägt. Die Abwärtsspirale des Abbaus von Sozialleistungen auf immer schärfer geprüfte, immer niedriger angesetzte Bedarfsstandards gesellschaftlicher Armut ist vorprogrammiert und damit auch die beständige Verringerung der Wähleranteile, die an ihm ein eigenes sozio-ökonomisches Interesse haben.

Drittens: Sozialversicherungssysteme, bei denen bestimmte Gruppen von Bürgern entweder freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Verpflichtung Beiträge in ein Versicherungssystem einbezahlen, die sie zur Gewährleistung von Leistungen in den im Rahmen des Versicherungsvertrages festgelegten Fällen berechtigen, sind üblicherweise[189] auf Differenzierung angelegt. Sie unterscheiden zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern be-

[187] Scharpf/ Schmidt 2000
[188] Rothstein 1992: 173 ff
[189] Es besteht kein grundsätzlicher Zusammenhang zwischen Sozialversicherungssystem und Stratifizierung/ Differenzierung der Bürger. Ein Sozialversicherungssystem kann auch beispielsweise universalistisch angelegt sein, etwa in einer Volksversicherung. Kohl 2000

stimmter Versicherungssysteme, und zwar auch dann, wenn letztlich alle Bürgerinnen und Bürger zum Eintritt in eine der bestehende Sozialversicherungen gesetzlich verpflichtet sind. In Systemen dieser Art entstehen vor allem Problemen im Hinblick auf die Finanzierung des nicht der eigenen Gruppe zugute kommenden Teils sozialstaatlicher Leistungen und bei der Finanzierung eintretender Defizite in den einzelnen Teilsystemen.

Dieser Zusammenhang zwischen Leistungsstruktur und politischer Sicherung der Finanzierungsgrundlagen von Sozialstaaten ist nicht deterministisch. In den Milieus der neuen Mittelschichten in den Ländern Europas ist durchaus eine gewisse Bereitschaft zum sozialstaatlichen Engagement über die eigene sozialökonomische Interessenslage hinaus zu beobachten, nämlich als Voraussetzung für eine stabile gesellschaftliche Integration, die als Umfeld auch für die Verfolgung der eigenen wirtschaftlichen und sozialen Interessen gesehen wird. Diese Motive, die eine Mischung aus sozialmoralischen und politisch-strategischen Interessen am System sozialer Sicherung darstellen, sind als politische Handlungsorientierungen keineswegs zu unterschätzen[190]. Sie sind aber als alleinige Grundlage für den Auf- und Ausbau sozialstaatlicher Strukturen und die Sicherung ihrer Finanzgrundlagen schwer zu kalkulieren und in den wechselnden ökonomischen und politischen Konjunkturen stets von prekärer Natur.

Viertens: In einem weiteren Sinne könnte das Instrument der Organisation von Sozialleistungen in Form ihrer karitativen Erbringung durch nicht verpflichtete private Personen und Organisationen hinzugefügt werden, wie es im Typ der *Wohlfahrtsgesellschaft* dominiert[191]. Es versteht sich von selbst, dass in diesem Falle die Finanzierungsgrundlage von der Verbreitung philanthropischer Motive abhängig ist, auch wenn diese durch Steueranreize und die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden gefördert werden können.

Die Finanzierungsweise ist durch die Auswahl dieser organisatorischen Instrumente zwar nicht prinzipiell und vollständig, praktisch aber weit gehend vorgezeichnet. Für universalistische Sozialleistungen liegt eine Finanzierung aus steuerfinanzierten staatlichen Haushalten nahe, auch wenn sie darüber hinaus teilweise durch Gebühren oder Versicherungsbeiträge abgedeckt werden können. Zielgruppenbezogene Leistungen, soweit sie nicht auf die Gruppe von Sozialversicherten abzielen, sondern als staatlich organisierte Programme für Hilfsbedürftige realisiert werden, sind in der Regel ebenfalls steuerfinanziert. Auf Statusgruppen bezogene Versicherungsformen sozialstaatlicher Leistungsorganisationen sind ihrer Natur nach durch Beiträge finanziert, die in der Regel auf Erwerbseinkommen erhoben werden, aber in fast allen Fällen durch Zuschüsse aus Steuerquellen ergänzt werden müssen.

Im groben Überblick lassen sich die Auswirkungen der unterschiedlichen Organisationsinstrumente von Sozialstaatlichkeit in folgender Weise ordnen:

Erstens: Die Art der Finanzierung von Leistungen hat erhebliche Auswirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit von Volkswirtschaften in offenen Märkten und damit auch auf die Erreichung des Vollbeschäftigungsziels und die Sicherung der Finanzgrundlagen der jeweiligen Sozialstaaten. Die Beitragsfinanzierung ist gegenüber der Finanzierung aus Einkommensteuern im Nachteil, weil sie die Kosten des Faktors Arbeit in die Höhe treibt und damit in den dafür empfindlichen Wirtschaftssektoren zur Ursache von Arbeitslosigkeit werden kann[192].

[190] Vester 2000
[191] Rein 1996, 2000, 2004
[192] Scharpf 2000a

Zweitens: Die Konzentration auf zielgruppenorientierte Programme schwächt die politischen Legitimationsgrundlagen von Sozialstaatlichkeit[193], da sie die Mehrheit der Nichtbegünstigten nur schwach zu motivieren vermag.

Drittens: Organisations- und Finanzierungsweise in ihrem Zusammenwirken haben einen starken Einfluss auf die Umverteilungswirkung von Sozialstaaten. Am größten sind die Umverteilungswirkungen in universalistischen, steuerfinanzierten Sozialstaaten, da vom in der Regel hohen Niveau der Sicherung sozialer Leistungen die am schlechtesten Gestellten in besonders hohem Maße profitieren.

Viertens: Die Organisationsweise in Verbindung mit ihrer Fundierung in universalistischen Bürgerrechten hat ausschlaggebenden Einfluss auf das Ausmaß der Dekommodifizierung von Sozialstaaten.

Fünftens: Die Arbeitsmarktpolitik ist in ihrer Doppelfunktion eine Schlüsselkategorie zur Sicherung der Nachhaltigkeit von Sozialstaaten. Sie dient unmittelbar der Erreichung des Sozialstaatsziels Sicherung der Beschäftigung und mittelbar der Sicherung seiner Finanzgrundlagen.

Steuersysteme

Legitimität und Konkurrenzfähigkeit von Volkswirtschaften im globalen Wettbewerb und infolgedessen die Erreichung des Vollbeschäftigungs- und Selbstfinanzierungsziels hängen von der Steuerpolitik ab. Exemplarisch zeigt das Beispiel des residualen Sozialstaates, wie das Instrument der reinen bedarfsgeprüften und steuerfinanzierten Leistungen durch seine politisch-kulturellen Nebenwirkungen der Stigmatisierung der Empfängergruppen die Nachhaltigkeit der politischen Grundlagen angreift, die seine Ziele und ihre Finanzierung legitimieren[194].Obgleich diese Art der sozio-kulturellen Prägewirkung sozialstaatlicher Instrumente wenig untersucht ist, kann ihre Relevanz mit großer Wahrscheinlichkeit vermutet werden. Weiterhin hat das Steuersystem Auswirkungen auf die Umverteilung, die Dekommodifizierungswirkung, auf die Solidarität innerhalb einer Gesellschaft und verkörpert vor allem die vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen. Die verschiedenen Steuerarten spielen dabei ihre je spezifische Rolle.

Individualbesteuerung

Sowohl unter Gerechtigkeitsaspekten wie auch im Hinblick auf nachhaltige Sozialstaatssicherung ist ein voll individualisiertes Steuer- und Sozialversicherungssystem Splittingsystemen[195] vorzuziehen. Hierbei wird das Individuum als Basis für die Berechnung der Steu-

[193] Esping-Andersen 1990, Rothstein 1992
[194] Gallie 2004
[195] Ehegattensplitting: Die Einkommen der Eheleute werden zum Haushaltseinkommen addiert und dann durch zwei geteilt. Auf jeweils die Hälfte wird der normale Einkommensteuertarif angewendet und der sich so ergebende Steuerbetrag verdoppelt.
Einkommenaggregation: Einkommen werden addiert und dem jeweiligen Steuertarif zugeordnet, d.h. z.B. niedriges Zweiteinkommen würde auch hoch besteuert werden.

erlast herangezogen. Der errechnete Steuertarif gilt unabhängig von dem jeweiligen Familienstand und vom Erwerbsstatus bzw. Einkommen des Partners. Alleinverdiener, zumeist die Männer, werden von diesem System nicht begünstigt. Dadurch entsteht ein gewisser Druck in Richtung Zweiverdienerhaushalt, denn je nach Höhe der Steuerbelastung reicht bei diesem System ein Einkommen für den Familienunterhalt oftmals nicht aus. Obgleich viele Familien von den Splittingsystemen profitieren, erscheinen sie ungerecht, sofern sie nicht auf Erziehungsleistungen bezogen sind. Aus mehreren Gründen ist die Individualbesteuerung vorzuziehen. Die Einführung der Individualbesteuerung setzt aber voraus, dass dem Bezieher des Zweiteinkommens – in der Regel Frauen und Mütter – die Aufnahme von Erwerbsarbeit erleichtert wird. Insbesondere wenn Kinder im Haushalt sind, müssen die entsprechenden Einrichtungen verfügbar sein, damit sich Kind und Erwerbsarbeit verbinden lassen. Dazu gehören neben der Anrechnung von Mutterschutzzeiten, Elternurlaub und Betreuungszeiten für kranke Kinder auch entsprechende Infrastrukturen im Dienstleistungsbereich. Eine Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen ist dazu unerlässlich[196]. Sie sollte ganztags vom Säuglingsalter an angeboten werden, entweder steuerfinanziert bzw. -subventioniert[197], wie in Schweden und Dänemark[198], oder am Markt zu angemessenen, für alle erschwinglichen (evtl. staatlich subventionierten) Preisen. Die Ausweitung des Dienstleistungsangebotes schafft gleichzeitig auch neue Arbeitsplätze, die in der Regel von Frauen, häufig in Teilzeitarbeit besetzt werden. Der Bereich der Teilzeitarbeit sollte wie in den Niederlanden der Vollzeitarbeit im Hinblick auf wichtige Sozialleistungen, besonders die Altersrente, gleichgestellt werden. Für Eltern, die einen Teil ihrer Zeit der Kindererziehung widmen wollen, ist Teilzeitarbeit eine willkommene Form der Erwerbsarbeit. Um die Gleichstellung der Geschlechter in dieser Hinsicht zu ermöglichen, ist die Beseitigung geschlechtsspezifischer Löhne auch im Teilzeitbereich nötig[199]. Andernfalls würde eine Gleichverteilung von Teilzeitbeschäftigung und Familienarbeit zwischen den Geschlechtern zu einer Minderung des Familieneinkommens führen.

Der Ausbau der institutionellen Einrichtungen, die es Müttern ermöglichen, Kind und Karriere zu vereinbaren, erleichtert ihre Entscheidung für das Kind wesentlich. Zwischen dem Angebot von Ganztagsbetreuung und der Geburtenrate besteht ein signifikanter statistischer Zusammenhang[200]. Auch das Interesse an der nachhaltigen Finanzierung des Sozialstaates spricht, neben den gewichtigen normativen Gründen, für eine solche Strategie. Ähnliches gilt für den Ausbau der Alten- und Krankenpflegebereiche. Solange beide als Dienst-

---

Familiensplitting: Die Anzahl der Kinder wird mit einbezogen, d.h. Haushaltseinkommen wird durch Haushaltsangehörige geteilt, die entsprechende Steuerrate angewendet und dann wieder mit der Zahl der Haushaltsmitglieder multipliziert. Kinder werden dabei mit einem Quotienten von 0,5 berücksichtigt.

[196] Werden keine Kinderbetreuungseinrichtungen in ausreichendem und vor allem erschwinglichem Umfang zur Verfügung gestellt, dann sollte man allerdings aus Gerechtigkeitsgründen das Modell des Familiensplittings zu Rate ziehen, damit Familien mit Kindern nicht zu sehr benachteiligt werden.

[197] So leisten auch Kinderlose ihren Beitrag, was sozial gerecht erscheint, denn „[j]eder, der in den kommenden Jahrzehnten in Rente geht, wird ein persönliches Interesse nicht nur an der Quantität, sondern auch an der Qualität der Kinder von heute haben, weil diese die Erwerbstätigen von morgen sind." (Esping-Andersen 2003a: 6)

[198] Die sog. Defamilisierung (Ausmaß, in dem Familien während der Arbeitszeit durch staatliche Programme Unabhängigkeit von Betreuungspflichten gegenüber Kindern und Älteren erlangen) hat in Dänemark dazu geführt, dass „dänische Hausfrauen […] als eine vom Aussterben bedrohte Spezies bezeichnet werden […]" (Kvist 2001: 90) können und seit 1984 als Kategorie in offiziellen Statistiken nicht mehr aufgeführt werden.

[199] Zur geschlechtsspezifischen Lohnungleichheit vergl. Dingeldey 1999: 78. „Frauen verdienen ein Fünftel weniger", in Frankfurter Rundschau 229, 01.10. 2003: 11

[200] Vergl. Dingeldey 1999: 139

leistungen der Familie angesehen werden, sind es fast immer die Frauen, die zuhause bleiben müssen, um sich um die Pflegebedürftigen zu kümmern. Dadurch bleibt ihnen eine Partizipation am Arbeitsmarkt verwehrt. Das führt nicht nur zu einer Missachtung ihrer Autonomie, denn die bei weitem größte Zahl der Frauen will Familie und Beruf verbinden. Es verletzt auch wichtige Bedingungen der nachhaltigen Finanzierung des Sozialstaats.

Viele individualisierte Steuersysteme halten dennoch Privilegien für Alleinverdienerhaushalte bereit, wie beispielsweise Steuerfreibeträge oder die Übertragbarkeit des steuerfreien Existenzminimums eines nichterwerbstätigen auf den erwerbstätigen Partner. Außer in Schweden gibt es in jedem Land mehr oder weniger große Steuererleichterungen für Alleinverdienerhaushalte. Für Sozialversicherungssysteme verbessert sich die Finanzierungsgrundlage signifikant, wenn die Zahl der Doppelverdienerhaushalte wächst, weil damit der Anteil der mit dem Ernährer des Haushalts kostenlos oder kostengünstig mitversicherten Familienmitglieder sinkt und das Beitragsaufkommen steigt. Das Gleiche gilt für steuerfinanzierte Systeme der sozialen Sicherung, da mit einer Zunahme der Doppelverdienerhaushalte die Steuereinnahmen erheblich anwachsen. Beide unmittelbaren Effekte der Erhöhung der Frauenerwerbsquote für die Sicherung der Finanzierungsgrundlagen des Sozialstaates werden durch ihre indirekten Auswirkungen wesentlich verstärkt. Es besteht nämlich ein signifikanter Zusammenhang zwischen hohen Frauenerwerbsquoten und der Beschäftigung im personenbezogenen Dienstleistungssektor[201]. Der Konsum von Dienstleistungen wird erhöht, da viele Dienste nicht mehr in vollem Umfang von der (Haus-)Frau allein übernommen werden können. Die Zunahme der Beschäftigung verbessert sowohl in beitrags- wie in steuerfinanzierten Systemen die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Es kommt hinzu, dass auf diese Weise die soziale Sicherheit der Frauen nicht mehr an die Erwerbstätigkeit ihrer Ehemänner gebunden ist. In Dänemark konnte im Ergebnis einer solchen Politik die Hinterbliebenenrente abgeschafft werden, weil durch die hohe Erwerbsquote ein sehr großer Teil der Frauen hinreichend abgesichert ist[202].

Flat rate

Eine Alternative zur Progression stellt das System des einheitlichen, proportionalen Steuertarifs, die sog. flat rate, dar. In einer Reihe osteuropäischer Länder wird diese Art der Besteuerung praktiziert und scheint zu überraschenden Erfolgen geführt zu haben[203]. Der Erfolg der flat tax hat die Akzeptanz dieses Systems erhöht und Nachahmer angeregt. In Estland liegt der Einkommensteuersatz bei einheitlichen 26%, in Lettland bei 25%, in der Slowakei von 19%, in Litauen bei 33% und in Russland bei 13%. Für *Milton Friedman* ist die flat tax ökonomisch funktionaler als die progressive Besteuerung. Seiner Meinung nach führt Progression dazu, dass der Erwerb von Vermögen eingeschränkt wird. „Die Wirksamkeit [der progressiven Steuer] ist teilweise deshalb so niedrig, weil einige der befähigtesten Männer im Land ihre Kräfte darauf verwenden, sie so niedrig zu halten; ferner weil viele andere Männer ihre Unternehmungen so ausrichten, dass dabei günstige Steuereffekte herauskommen. All dies ist reine Verschwendung. Und was erhalten wir dafür? Bestenfalls ein Gefühl der Befriedigung für einige von uns, dass der Staat gerechte Einkommensvertei-

[201] Esping-Andersen 2000, Scharpf 2000a
[202] Vergl. Schmid 2002: 324
[203] Horn 2003: 36

lung betreibt."[204] Eine proportionale Steuer entspricht diesem libertären Argument zufolge dem Gleichheitsgrundsatz und sei bei der Steueraufbringung effizienter, Steuerflucht werde eingedämmt und die Bemessungsgrundlage erweitert. Fragen der Steuergerechtigkeit werden bei dieser Argumentation ausgeblendet, ebenso der Gesichtspunkt gleicher Lebenschancen durch Verringerung der Spanne primärer Einkommens-Ungleichheiten.

Progressive Besteuerung

Der Grundgedanke der progressiven Besteuerung basiert auf der Annahme, dass mit steigendem Einkommen ein prozentual geringerer Anteil für die Grundbedürfnisse des Lebens verwendet werden muss und deshalb der Steuerpflichtige in der Lage ist, sich mehr als die weniger Verdienenden an der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben zu beteiligen. Darüber hinaus spielt ein gerechtigkeitsbezogenes Umverteilungsprinzip eine Rolle, da Personen mit hohem Einkommen eher in der Lage sind, größere Beiträge zur Finanzierung von Transfers an schlechter Gestellte zu leisten[205]. Der Umverteilungsgrundsatz der progressiven Steuer soll nichtlegitime Ungleichheit vermindern.

Die progressive Einkommensteuer lässt sich nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip schon aus liberalen Grundwerten rechtfertigen[206]. *Adam Smith* vertrat das Argument: „Die Bürger eines jeden Staates sollten zum Unterhalt der Regierung möglichst genau im Verhältnis zu ihren jeweiligen Fähigkeiten beitragen, d.h. im Verhältnis zu den Einkünften, derer sie sich jeweils unter dem Schutz des Staates erfreuen."[207]. Das Leistungsfähigkeitsprinzip sichert das Gleichmaß der Besteuerung, denn es fordert Gleichheit in der verhältnismäßigen Belastung. Die bei Adam Smith implizierte Rechtfertigung für die progressive Besteuerung besteht in dem Argument, dass die vom Staat repräsentierte Allgemeinheit der Marktteilnehmer am Entstehen aller Individualeinkommen beteiligt ist[208]. Die individuelle Leistung und somit das Individualeinkommen sind durch gesellschaftliche Vorleistungen ermöglicht, die als soziale Kosten die Funktionsvoraussetzungen der Märkte darstellen. Daher sollten die Marktteilnehmer im Maße ihres Nutzens an der Finanzierung dieser gesellschaftlichen Leistungen beteiligt werden.

Ein Trade-Off der progressiven Besteuerung besteht darin, dass sie oberhalb einer variablen Schwelle den Leistungswillen der Steuerzahler beeinträchtigt und sie zur Steuerhinterziehung oder Steuerflucht[209]motivieren kann. Schwarzarbeit wird reizvoller, weil sie nicht nur einen erheblichen Mehrverdienst der Leistungserbringer, sondern auch große Ersparnisse für den Leistungsempfänger einbringt. Den öffentlichen Haushalten und den Sozialkassen gehen auf diese Weise hohe Beträge verloren. Die Bemessung der Progressionsrate in einem Land hängt daher auch von pragmatischen Kalkulationen ab. Einer der

[204] Friedman 2002
[205] Rawls 1979
[206] Dies ist allerdings eine vor allem in rechtswissenschaftlichen Kreisen kontrovers diskutierte These, die beispielsweise Lang folgendermaßen sieht: „Erst in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip führt das Leistungsfähigkeitsprinzip zum Progressionsprinzip." Lang 2002: 13 f
[207] zit. in Musgrave 1991: 37
[208] Kirchhof 1985
[209] Gerade diejenigen mit sehr hohem Einkommen sind meist auch sehr mobil (Ganghof 2000: 601) und können somit problemlos in ein Nachbarland ziehen, das einen geringeren und vor allem nicht progressiven Steuersatz bietet.

dabei ins Spiel kommenden Erfahrungssätze besteht darin, dass häufig nur eine Progressionsrate für angemessen gehalten wird, bei der die „Teilhabe des Staates bei einer Gesamtsteuerbelastung in der Nähe der hälftigen Teilung des Ertrages zwischen privater und öffentlicher Hand“ liegt[210]. Darüber hinaus müssen die tatsächlichen Auswirkungen der Progression auf die verschiedenen Varianten der Steuervermeidung erwogen werden. Für mobile Einkommensarten spielt unter Bedingungen offener Märkte zunehmend der Vergleichsstandard in den konkurrierenden Ländern eine ausschlaggebende Rolle.

Erbschafts- und Schenkungssteuer

Die Erbschaftssteuer gewinnt im dem Maße sozialpolitische Aufmerksamkeit, wie redistributive Konzepte in anderen Bereichen, etwa der Einkommenspolitik und der Einkommensteuerprogression, unter der Bedingung offener Märkte an enger werdende Grenzen stoßen. *Rawls* zufolge beeinträchtigen intergenerative Transfers (Schenkungen und Erbschaften) die Chancengleichheit und damit die Grundprinzipien der Gerechtigkeit[211]. *Ronald Dworkin* argumentiert: „Erfolgte intergenerative Transfers an Kinder werden dann als chancenrelevant und damit potenziell geeignet zur Umverteilung bezeichnet, wenn andere Kinder mit identischen Eigenschaften nicht die Chance besitzen, mit einem vergleichbaren Ressourceneinsatz einen ebenso hohen Betrag an Erbschaften und Schenkungen zu erhalten“[212]. Eine angemessene und hohe Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen wird unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit als konstruktives Element einer gerechtigkeitsorientierten Sozialpolitik begründet.

Aus den gleichen Gründen der Sicherung der Chancengleichheit dürfen keine Unterschiede bei der Besteuerung von erarbeiteten Einkommen und leistungslosen Einkommen aus Vermögenstransfers (Erbschaft oder Schenkung) gemacht werden. Grundsätzlich sollte jeder Kapitaltransfer besteuert werden, da das transferierte Vermögen die Lebenschancen der Begünstigten verbessert und daher ebenso wie Einkommen aus Erwerbsarbeit besteuert werden sollte. Als Bemessungsgrundlage sollte der Wert des übernommenen Vermögens zum Zeitpunkt des Entstehens der Steuerschuld dienen. Die stärksten Gründe sprechen dafür, dass Erbschafts- und Schenkungssteuern derjenige zahlt, der von dem transferierten Kapital profitiert, also der Begünstigte[213]. Dabei müssen die ökonomischen Verhältnisse des Begünstigten berücksichtigt werden, damit er nicht nach Zahlung der Steuern schlechter gestellt ist als vor Erhalt der Erbschaft oder Schenkung. Kommen beispielsweise mit der Erbschaft eines Familienunternehmens, dass nicht liquide ist, zu große Ausgaben auf den Erbempfänger zu, so gibt es berechtigte Gründe, durch entsprechende Maßnahmen wie höhere Freibeträge, Umlage der Erbschaft auf mehrere Jahre in Raten[214], Anrechnung der Kreditrückzahlung, Stundung etc. einen Ausgleich zu schaffen, so dass der Empfänger durch die Erbschaft nicht schlechter gestellt wird. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit zum Abschluss einer Erbschaftssteuerversicherung. Solche Versicherungen werden von Versicherungsgesellschaften speziell dafür konzipiert, dass liquide Mittel zur Zahlung der

[210] Ebing 2001: 522
[211] Rawls 1979
[212] Dworkin 1981b: 295 f
[213] Murphy/ Nagel 2002: 150 und Gale/ Slemrod 2001a: 26
[214] Gale/ Slemrod 2001: 45ff und 60f und Gale/ Slemrode 2001a: 13f und Murphy/ Nagel 2002: 152

Erbschaftssteuer angesammelt und zum entsprechenden Zeitpunkt bereitgestellt werden. Die Erben des Unternehmers schließen auf das Leben des Unternehmers eine Versicherung ab, vergleichbar mit einer Lebensversicherung. Versicherungsnehmer sind die Erben, wodurch verhindert wird, dass die Versicherung in den Nachlass fällt und im Erbfall ebenfalls noch mit Erbschaftssteuer belegt wird. Hiervon hängt nicht nur die wirtschaftliche Existenz des Erben, sondern in bestimmten Fällen auch die von Arbeitsplätzen im betroffenen Unternehmen ab. Begünstig die Erbschaft oder die Schenkung den Lebenspartner oder die eigenen Kinder, so ist zu prüfen, ob das Vermögen der Versorgung und Unterstützung dient, beispielsweise als persönlich genutztes Wohneigentum. In diesem Fall können hohe Steuerfreibeträge garantieren, dass die persönlichen Lebensumstände gewahrt bleiben. Handelt es sich allerdings um große Vermögen, so sollten entsprechend hohe Steuern gezahlt werden. Auch bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer ist aus Gerechtigkeitsgründen Progression geboten.

Beitrags- oder Steuerfinanzierung

Die vergleichende Sozialstaatsforschung belegt, dass der unter den Bedingungen offener Märkte am besten geeignete Weg zur nachhaltigen Finanzierung sozialstaatlicher Sicherung in einem hohen Einkommenssteueranteil zu sehen ist. Dafür sprechen vor allem Gerechtigkeitsgründe, denn auf diese Weise werden alle an den sozialen Risiken der Gesellschaft nach dem Solidarprinzip beteiligt, nicht nur die Beitragszahler der Sozialversicherung. In den meisten Ländern, in denen Steuerfinanzierung praktiziert wird, vor allem in den skandinavischen, ist das Recht auf soziale Sicherung nicht an eine Beitragszahlung, sondern an die Staatsbürgerschaft gekoppelt. Dies entspricht den Grundrechten der sozialen Bürgerschaft. Es ist gerechter, da gerade die Bedürftigsten am wenigsten in der Lage sind, Beiträge zu entrichten und auf diesem Wege Sicherungsleistungen zu erwerben. Es ist auch in ökonomischer und sozialer Hinsicht funktionaler, da auf diese Weise die Schaffung von Arbeitsplätzen gerade in dem für das Vollbeschäftigungsziel maßgeblichen Niedriglohnbereich des Sektors der personenbezogenen Dienstleistungen wesentlich begünstigt wird. Sie gewährleistet wiederum eine breite und nachhaltige Sicherung der sozialstaatlichen Finanzierungsgrundlage[215].

Die Verlagerung der Sozialstaatsfinanzierung von lohnbezogenen Beitragssystemen auf die Einkommensteuer ermöglicht die Senkung der Sozialbeiträge. Dadurch können größere Beschäftigungseffekte erzielt werden als durch Steuersenkungen, denn durch eine Senkung der Lohnnebenkosten wird der arbeitsintensive Dienstleistungssektor gegenüber dem kapitalintensiven Industriebereich – in dem strukturbedingt mittel- und langfristig Arbeitsplätze abgebaut werden – begünstigt[216].

Mehrwertsteuer/Luxussteuer/Konsumsteuer

Die Mehrwertsteuer ist eine allgemeine Verbrauchssteuer, die den gesamten privaten und öffentlichen Verbrauch belastet. Da sie für lokal konsumierte Güter anfällt, ist sie nicht dem

[215] Scharpf 1999b, 2000b
[216] Ganghof 2000: 631

internationalen Wettbewerb ausgesetzt und somit eine relativ sichere Finanzierungsquelle[217]. Verbrauchssteuern sind nicht progressiv und stellen eine Art der Konsumsteuer dar, die die persönlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Verbraucher nicht in Betracht ziehen kann. Sie sind in dem Sinne ungerecht, dass sie die ärmeren Menschen verhältnismäßig stärker belasten als Wohlhabende, da diese einen wesentlich größeren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse einsetzen[218]. Die vergleichende Forschung zeigt, dass hohe Konsumsteuern negative Auswirkungen auf die Beschäftigung, vor allem im Dienstleistungsbereich, haben. Aus Gerechtigkeitsgründen ist ein gespaltener Mehrwertsteuersatz gerechtfertigt, wie er in einigen europäischen Ländern praktiziert wird. Einfache Dienstleistungen werden weniger belastet als exportfähige Güter, auf deren Wettbewerbsfähigkeit die Mehrwertsteuer keinen Einfluss hat[219]. Wie in der Bundesrepublik bereits in Teilen praktiziert, kann ein solcher gespaltener Steuersatz auch bewirken, dass die Grundversorgung geringer versteuert wird. In Deutschland beträgt der normale Mehrwertsteuersatz 16 %. Für wichtige Güter des täglichen Lebens, wie Lebensmittel, Zeitungen, Bücher und Fahrkarten des öffentlichen Nahverkehrs beläuft er sich nur auf 7%. Dafür liegt der Steuersatz auf „Luxusgüter“ wie etwa Schmuck bei über 16%.

Duale Einkommensteuer

Bei der dualen Einkommensteuer (d*ual income taxation*) wird nach Kapitalerträgen und (Arbeits-)Einkommen differenziert, also nach mobilen und immobilen Steuerquellen. Arbeitseinkommen sind immobile, da die Lohnabhängigen weit gehend territorial gebunden sind, während Kapitalanleger in offenen Märkten ihre Mittel problemlos ins Ausland transferieren und dort anlegen können[220]. Die duale Einkommensteuer zieht daraus eine für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung förderliche Konsequenz. Arbeitseinkommen unterliegen einer höheren progressiven Besteuerung. Alle Kapitaleinkommen inklusive Veräußerungsgewinne werden dagegen einem niedrigeren proportionalen Tarif unterworfen. In Dänemark[221], Finnland, Norwegen und Schweden wurde Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre dieses Steuermodell eingeführt, weswegen es auch das „Nordische Modell“ genannt wird. Die Steuersätze auf Kapitaleinkommen wurden gesenkt, die Bemessungsgrundlage verbreitert und die umfassende Besteuerung von Veräußerungsgewinnen wieder eingeführt. Die Steuerlast hat sich damit zuungunsten der relativ unbeweglichen Lohnabhängigen verschoben. Der Beitrag des Finanzkapitals und der Unternehmen zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben ist relativ und sogar absolut zurückgegangen[222]. Die Steuerlast wird somit zunehmend von den Arbeitnehmern getragen und führt zu einer Mehrbelastung der Verbraucher. Die dadurch aufgeworfene Frage der Steuergerechtigkeit beantworten die Befürworter dieses Systems mit dem Argument, dass damit im Gesamtergebnis gesellschaftliche Verteilungsgerechtigkeit unter den Bedingungen offener Märkte

[217] Scharpf/ Schmidt 2000: 327
[218] Kirchhof 2000a
[219] Heinze/ Streeck 2000: 260
[220] Friedrich-Ebert-Stiftung 1997
[221] Mit der Steuerreform im Jahre 1994 hat Dänemark die Vorreiterrolle, die es bezüglich der dualen Einkommensteuer innehatte, aufgegeben und einen neuen Weg eingeschlagen.
[222] Friedrich-Ebert-Stiftung 1997: 3

am besten erreicht werde, weil auf diesem Weg im Vergleich zu alternativen Systemen vier Ziele realisiert werden können. 1. Die Erhöhung des Steueraufkommens für die Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen. 2. Die Vermeidung von Kapitaltransfers in steuergünstigere Länder. 3. Die Sicherung wirtschaftlichen Wachstums und damit der Steuerbasis insgesamt und 4. die Vollbeschäftigung.

Als Idealnorm gerechter Besteuerung gilt weithin die sogenannte umfassende Einkommensteuer, Global Income Taxation oder „SHS-Standard“[223]. Sie geht auf die Grundsätze der Steuergerechtigkeit von *Adam Smith* zurück und soll die individuelle Steuerbemessung an der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Bürger orientieren. Sie ist einfach zu handhaben, da die Steuerbemessung für jeden nach einem einzigen Steuersatz erfolgt, der auf das Gesamteinkommen angewendet wird. Dabei spielt die Herkunft der Einkommen keine Rolle, denn Einkommen aus jeglicher Quelle erhöht den persönlichen Reichtum und soll nach der klassischen Vorstellung daher gleich besteuert werden[224]. Die skandinavischen Länder haben sich unter dem Einfluss der durch die globale Offenheit der Märkte grundlegend veränderten Situation vom klassischen Modell der Steuergerechtigkeit bewusst abgewandt. Je mobiler in offenen Märkten das Kapital ist, desto stärker ist die Tendenz, es dort anzulegen, wo die Steuerbelastungen am geringsten sind. Deshalb helfen niedrige Steuersätze auf mobiles Kapital, die Anreize für Kapitalexporte zu verringern und gleichzeitig Investoren ins Land zu holen. Die Reduzierung der Anreize zur Steuerarbitrage scheint die erwartete Wirkung herbeizuführen. In den vergangenen Jahren sind die Direktinvestitionen aus dem Ausland in Norwegen, Finnland und Schweden gestiegen und der Export inländischen Kapitals ins Ausland ist bei weitem geringer als beispielsweise in Deutschland[225]. Das Gerechtigkeitsziel eines insgesamt hohen Niveaus universalistischer Sozialleistungen wird auf diesem Wege offenbar erreicht.

Als Schwachpunkt des Nordischen Modells ist zu vermuten, dass durch die differierenden Steuersätze Anreize geschaffen werden, Arbeitseinkommen in Kapitaleinkommen umzuwandeln. Allerdings hat sich gezeigt, dass diese Art der Steuerplanung weniger verbreitet ist, als zu Beginn angenommen wurde[226]. Einer solchen Tendenz ließe sich im Rahmen des Modells auch durch einen höheren Steuersatz auf Kapitaleinkommen entgegenwirken, das als persönliches Einkommen des Besitzers dient, also sein Arbeitseinkommen darstellt, dafür aber Kapitaleinkommen, das zur Re-Investition eingesetzt wird, mit dem niedrigen Satz zu besteuern. Dänemark hat sein System der dualen Einkommensteuer 1994 dennoch wieder abgeschafft, hauptsächlich aus Gründen der Steuergleichheit. Den Ausschlag dafür gaben die unterschiedlichen Besteuerungen von Arbeits- und Kapitaleinkommen und die fehlende Progressivität der Kapitaleinkommen. In Deutschland ist argumentiert worden, dass eine unterschiedliche Besteuerung von Kapital- und Arbeitseinkommen verfassungswidrig sei, da sie dem Gebot der Gleichbehandlung der Einkunftsarten widerspreche. *Wolfgang Wiegard* argumentiert dagegen, dass in Wahrheit „ (…) nicht ganz klar [sei], wann zwei Sachverhalte aber wirklich steuerlich gleich sind.“[227] Außerdem verweist er darauf, dass der *Sachverständigenrat* eine Expertise über die verfassungsrechtlichen

[223] Nach seinen historischen Befürwortern Georg von Schanz, Murray Haig und Henry Simons: Schanz/ Haig/ Simons-Standard, kurz SHS-Standard
[224] Genser 2003: 3
[225] Viherkenttä 1996: 133
[226] Viherkenttä 1996: 134
[227] Wiegard 2003: 41

Rahmenbedingungen einer dualen Einkommensteuer eingeholt hat, die zu dem Ergebnis gekommen ist, „dass einer dualen Einkommensteuer keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken entgegenstehen.“[228] In mehreren Ländern wurde das duale System unter dem Einfluss des Gerechtigkeitsarguments kontrovers diskutiert[229]. Interessanterweise lässt sich für die Länder Norwegen, Schweden und Finnland, in denen die duale Einkommensteuer seit längerem praktiziert wird, ein hohes Maß an Einverständnis mit dem Modell konstatieren. „Allgemein wird die Auffassung vertreten, dass die Stärken des Modells, insbesondere seine systemimmanente Symmetrie, Konsistenz und Neutralität, im Vergleich zu seinen Schwachpunkten überwiegen.“[230]

Die Gerechtigkeitsargumente erschweren die politische Legitimationsfähigkeit des dualen Systems. Der Vorrang der Steuergerechtigkeit scheint die einheitliche Einkommensteuer zu begünstigen. Nur unter den Gesichtspunkten der Effizienz und im Hinblick auf das Ziel der Vollbeschäftigung scheint das duale Einkommensteuersystem im Vorteil zu sein. Die Abwägung seiner Vor- und Nachteile ist komplex, da Bürger in der Regel bereit sind, hohe Steuerbelastungen auf ihr Arbeitseinkommen in Kauf zu nehmen, wenn sie davon erkennbar profitieren, beispielsweise durch einen ausgebauten staatlichen Dienstleistungssektor, ein entsprechendes Bildungssystem oder ein verringertes Risiko der Arbeitslosigkeit. Insgesamt lässt sich argumentieren, dass im Falle des dualen Steuersystems die beiden für die Erreichung der Zielwerte Sozialer Demokratie notwendigen Realisierungsbedingungen der normativen und der ökonomischen Logik objektiv erfüllt sind. Die Erfüllung der dritten Bedingung, nämlich der Logik politischer Mehrheitsfähigkeit, hängt offenbar von einer besonderen Akzentuierung im Gerechtigkeitsverständnis der jeweiligen Länder ab. Da der erklärungsbedürftige Sonderfall im vorliegenden Kontext die skandinavischen Länder sind, ist zu vermuten, dass der dort traditionell stark ausgeprägte Pragmatismus eines gleichwohl normativ auf anspruchsvolle Weise egalitären Gerechtigkeitsverständnisses den Ausschlag gibt. Seine verantwortungsethische Färbung ermöglicht, was in eher gesinnungsethisch geprägten oder überhaupt gerechtigkeitspolitisch schwach motivierten Kontexten auf politische Widerstände stößt.

Rente und demografischer Wandel

Die Dynamik des demografischen Wandels hat alle Sozialversicherungsmodelle der Altersversorgung in gravierende Finanzierungsprobleme geführt, besonders aber die durch lohnbezogene Beiträge finanzierten *pay-as-you-go* Systeme. Die sich zunehmend öffnende Schere zwischen sinkenden Beitragsleistungen und wachsenden Zahlungsverpflichtungen erzeugt drei Arten von Problemen:

Erstens: Legitimationsprobleme im Hinblick auf die Gleichheit der Lebenschancen der Generationen, da der relative Einkommensanteil wächst, mit dem die schrumpfende Zahl

[228] Wiegard 2003: 41

[229] Ein anderer negativer Aspekt lässt sich gegen das Nordische Modell anführen: geringe Besteuerung von mobilem Kapital könnte in den jeweiligen Ländern Steueroasen schaffen und somit zu einem Steuerdumping zwischen den verschiedenen Staaten führen. Außerdem werden klein- und mittelständische Unternehmen gegenüber Großunternehmen, die am besten in der Lage sind, auf die jeweils günstigsten nationalen Steuerbedingungen zu reagieren und ihren Standort zu verlegen, benachteiligt.(Friedrich-Ebert-Stiftung 1997: 8)

[230] Viherkenttä 1996: 136

der jüngeren Erwerbstätigen die relativ wachsende Zahl der älteren Rentenbezieher finanzieren muss.

Zweitens: Quantitative Probleme der Aufbringung der Mittel zur Sicherung eines hinreichenden Rentenniveaus, da dessen Finanzierungsbasis mit dem relativen Rückgang des erwerbstätigen Bevölkerungsanteils zunehmend geringer wird.

Drittens: Strukturelle Probleme bei der Organisation der Finanzierungsquellen, da die unterschiedlichen Varianten höchst verschiedene Rückwirkungen auf die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigungssituation der jeweiligen Volkswirtschaften haben. Soweit eine vom Arbeitseinkommen abhängige Beitragsfinanzierung praktiziert wird, verschlechtern sich mit wachsendem Aufkommen die Beschäftigungsbedingungen.

Das beitragsfinanzierte *pay-as-you-go* System gerät in der Folge des demografischen Wandels in eine schwer wiegende Finanzierungsfalle. Der beständigen Steigerung der relativen Zahl der Rentenbezieher steht ein kontinuierlicher Schwund an Beitragszahlern gegenüber. Die Option, die wachsende Lücke durch Zuschüsse aus dem Staatshaushalt zu schließen, ist angesichts des chronischen Defizits keine realisierbare Alternative. Aus diesem Dilemma führen offensichtlich nur Wege, die eine Absenkung des sozialstaatlich garantierten Rentenniveaus einschließen. In den Niederlanden ist daraus die Konsequenz gezogen worden, die abgesenkte Sozialrente durch staatlich geförderte Betriebsrenten und individuelle Zusatzversicherungen aufzustocken. In unterschiedlichen Graden der Konsequenz ist in vielen anderen europäischen Sozialstaaten die Transformation der Rentensysteme in diese Richtung vorangetrieben worden. Unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten erscheint es weniger plausibel, angesichts der gründlich veränderten demografischen Bedingungen den Anspruch aufrecht zu erhalten, dass der Sozialstaat eine an das ehemalige Erwerbseinkommen gebundene Lebensrente gewährleistet. Plausibel erscheinen vielmehr normativ, finanzierungspolitisch und nachhaltigkeitstheoretisch fundierte Bestrebungen, den Vertrag zwischen den Generationen neu zu entwerfen. Zwei Grundsätze sollten dabei die Hauptrolle spiele. Der *erste Grundsatz* bezieht sich auf die Einkommensbeziehungen zwischen den Generationen (oder auch die *intergenerationale Gerechtigkeit*[231]):

Als eine Alternative zu der festgelegten Lohnersatzrate wird die *Abgabenrate* fixiert. Dabei müssen die Arbeitnehmer einen bestimmten Anteil ihres Einkommens als Finanzierungsquelle für die Altersrente aufbringen. Bei einer Zunahme des Anteils der Rentenbezieher führt dieses System dazu, dass die Renten um einen genau festgelegten Teil fallen, da der Anteil der eine festgelegte Quote zahlenden Arbeitnehmer kleiner wird als der Anteil der Leistungsempfänger. Festgelegt ist die *Verteilungsrelation* des Anteils der Beitragszahler und der Rentenbezieher. Hierbei wird das Verhältnis der Renten zu den Löhnen konstant gehalten[232]. Auf diese Weise ändern sich mit der Verschiebung im Altersaufbau der Bevölkerung das Rentenniveau und das Beitragsniveau. Wenn die Bevölkerung altert, steigt die Steuerrate, aber gleichzeitig fallen auch die Leistungen, so dass beide Generationen zu einem gleichen Anteil an der Aufbringung der wachsenden Kosten beteiligt werden. Diese Formel erscheint gerechter als die Modelle, bei denen nur eine Generation die Folgen des demografischen Wandels zu tragen hat. Beide Generationen zahlen einen kleinen, variablen Preis, der in die Lebensplanungen einbezogen werden kann

[231] Myles 2002: 140
[232] Myles 2002: 141

Der *zweite Grundsatz* bezieht sich auf das Verhältnis zwischen den Altersruheständlern selbst (*intragenerationale Gerechtigkeit*[233]):

Alle haben Anspruch auf eine vermögensgeprüfte, steuerfinanzierte, garantierte Mindestrente, die sozial angemessen ist (wie in Schweden oder Kanada). Was darüber hinausgehen soll, kann jeder Bürger nach eigenem Lebensplan versichern. Dadurch wird gewährleistet, dass der größte Teil der Bevölkerung ein steuerfinanziertes Alterseinkommen hat, das deutlich über der Armutsgrenze liegt[234]. Dieses würde die Gesamtkosten kaum steigern, Sozialbürokratie ersparen, die Arbeitskosten verringern und Altersarmut verhindern. Außerdem wäre der Konflikt zwischen den Generationen eingedämmt, weil die Leistungszahler nicht befürchten müssen, hohe Leistungen für die gegenwärtigen Rentner zu zahlen, selbst aber später nur unkalkulierbar geringere Leistungen zu erwarten haben. Mit einer angemessenen Mindestrente kann dieses Problem eingedämmt werden[235]. Die Übergänge sind nicht einfach, aber, im Falle politischer Unterstützung, realisierbar.

37. Arbeit und Menschenwürde

Die Erwerbsarbeit unterliegt weltweit einem tiefgreifenden Wandel. Zugrunde liegt ein ganzes Bündel von Ursachen, besonders Globalisierung, Änderungen in der Geschlechterrolle, sozialer Wandel, Tertiärisierung und die Herausbildung der Wissensökonomie[236]. Erwerbsarbeit ist ein wesentliches Scharnier zwischen dem ökonomischen und dem sozialpolitischen Subsystem der politischen Ökonomie. Sie ist zugleich eine Schlüsselgröße für die Zielwerte Sozialer Demokratie.

Eine der lange Zeit kaum in Zweifel gezogenen Annahmen über die künftige Arbeitsgesellschaft besteht in der Prognose, dass kontinuierliche, überschaubare und sinnhaft verlaufende Erwerbsbiografien von den Arbeitsmärkten der globalisierten Ökonomie nur noch als Ausnahme zugelassen werden[237]. Zur Regel werde vielmehr die diskontinuierliche, fragmentierte Erwerbsbiografie mit Phasen gewollter und ungewollter Teilzeitarbeit und – so gut wie immer – vorübergehender oder anhaltender Erwerbsarbeitslosigkeit. Diese strukturell prekäre Erwerbslage wurde „Brasilianisierung“[238] des Arbeitslebens genannt, eine Situation, in der für die individuelle Arbeitsbiografie auf nichts mehr Verlass sei, ganz gleich wie verheißungsvoll der Einstieg des Einzelnen in den Arbeitsmarkt nach der Absolvierung einer guten Ausbildung erscheinen mag. Ökonomische Globalisierung und beschleunigter technologischer Wandel in der Wissensgesellschaft führen zu schnellem Strukturwandel, Arbeitsplatzverlagerungen und einer immer rascheren Entwertung gelernten Berufswissens. Schätzungen gehen davon aus, dass der Einzelne in den entwickelten Dienstleistungsökonomien sechs- bis achtmal im Verlaufe seiner Erwerbsbiografie sein Berufswissen auswechseln und beruflich neu beginnen muss.

---

[233] Myles 2002: 145, vergl. auch Scharpf 2003

[234] In einem Land wie Deutschland würde dies zusätzliche 0.08% des Bruttosozialprodukts kosten. Myles 2002: 163

[235] Scharpf/ Schmidt 2000: 329

[236] Bosch 1998

[237] Beck 1999

[238] Beck 1999

Das hat vor allem zwei weit reichende Konsequenzen. Zum einen lebenslanges Lernen für alle, auch für die hochqualifizierten Kräfte, die sich überwiegend auf der Gewinnerseite der Modernisierung behaupten. Ständige Veränderungsbereitschaft, Unsicherheit darüber, wie es wann weiter gehen wird, werden zum Standardfall. Auch Schlüsselqualifikationen, die der Einzelne in dieser unabschließbaren Weiterbildung zunehmend erwerben kann, schützen ihn vor den Ungewissheiten und Unsicherheiten unabsehbarer Veränderungszwänge nicht. Sie erleichtern ihm allenfalls die Übergänge in die nachfolgenden Tätigkeiten. Häufige, auch abrupte Entwertungen von Berufswissen, Erfahrungen und Fachkompetenzen ergeben sich selbst für die privilegierten und hochqualifizierten Dauerbeschäftigten in den wettbewerbsgeprägten Unternehmen durch die interne Veränderung der Arbeitsplätze. Auf die weniger Erfolgreichen und gering Qualifizierten hingegen warten höchst unterschiedliche und unkalkulierbare Formen von *Patchwork*-Biografien des Erwerbslebens. Schwer beeinflussbare Mischungen aus zeitweiliger Erwerbsarbeit im erlernten Beruf, vorübergehender Arbeitslosigkeit, Umschulungen, Teilzeitarbeit, erneuter Arbeitslosigkeit, Weiterbildung, vorübergehender Vollerwerbsarbeit in neuem Tätigkeitsfeld werden zum allgemeinen Schicksal.

Erwerbsarbeit bildet soziales Kapital

Unsicherheit, Ungewissheit und oft auch dauernde Sorge und Angst sind die eher wahrscheinlichen Grundbefindlichkeiten, die eine solche unbeeinflussbare Erwerbsbiografie als „Kultur des neuen Kapitalismus“[239] hervorbringt. Langzeitarbeitslosigkeit und geringfügig bezahlte Teilzeitarbeit werden zu einem eher verbreiteten Erwerbsschicksal am unteren Ende der Qualifikations- und am oberen Ende der Altersskala. Die Erfahrung breitet sich aus, dass die eigenen Absichten und Wünsche, aber oft auch beharrliche Anstrengungen, für das eigene Schicksal am Arbeitsmarkt wenig bewirken. Ausgrenzung, Gefühle der Ohnmacht und Resignation sind ihre wahrscheinlichen Folgen. Auf diese Weise entsteht nach der Beobachtung von *Richard Sennett* etwas Neues, das auch in den kapitalistisch strukturierten und geprägten Gesellschaften bislang unbekannt war: Der *flexible Mensch*[240] als kulturelles Produkt der Ökonomie des neuen Kapitalismus. Unter dem Einfluss des bisher vorherrschenden neo-liberalen Globalisierungsdiskurses wurde Flexibilisierung fast ausschließlich als positiver gesellschaftlicher Leitbegriff gehandhabt. Flexibilisierung bedeutet für die Menschen die Öffnung neuer Horizonte der Beweglichkeit, der Innovation, der Neugierde, der Freude am Lernen, an der Veränderung und am Abschied von der Routine zu erhöhen. Anhand von Interviews und biografischen Betrachtungen[241] wurde gezeigt, dass Flexibilität als Lebensmotto im unteren Teil der Gesellschaft, der Mehrheit der Beschäftigten und Beschäftigungslosen und selbst dem Gros der sozialen Mitte, als Verlust von Sicherheit und Kontrolle über das eigene Leben erfahren wird, als Zerreißen sinnvoller Bezüge zwischen der eigenen Leistungsbereitschaft und den erlangten Lebenschancen, als Verweigerung gesellschaftlicher Anerkennung und darum als Quelle andauernder Sorge und Unruhe. Für die Betroffenen verliert Erwerbsarbeit infolgedessen ihre Rolle als zentrales Element der Identitätsbildung, der sozialen Anerkennung, eben der sinnvollen Ordnung

[239] Sennett 1998
[240] Sennett 1998
[241] Sennett 1998

ihrer sozialen Lebenszeit. Ein solcher Trend könnte, falls er sich fortsetzt und verallgemeinert, zu gesellschaftlichen Anomalien und zur politischen Desintegration führen.

Diese Veränderungen der Arbeit wurden als grundlegender Wandel im Charakter des „impliziten Arbeitsvertrags“[242] bezeichnet. Während dieser in den entwickelten Industriegesellschaften in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg auf der informellen Klausel beruhte, dass Leistung und Loyalität Arbeitsplatzsicherheit und Einkommen garantieren, entfällt diese Garantie in der neuen Dienstleistungs- und Wissensökonomie bis hinein ins mittlere Management. Unter dem Druck von offenen Märkten, beschleunigtem Technologiewandel und immer kurzfristigeren Renditeerwartungen werden „downsizing“, „rightsizing“ und „re-engineering“ zu Unternehmensstrategien, die sich unabhängig von den Konjunkturzyklen in großen Teilen der Wirtschaft fortwährend vollziehen, zwar in den liberalen Marktökonomien in radikalerem Umfang und Tempo, aber auch in den koordinierten Marktwirtschaften[243].

Als Alternative zur schwindenden Erwerbsarbeit wurde ein Typ von „kommunitaristischer“[244] Bürgerarbeit in Zivilgesellschaft und Lebenswelt vorgeschlagen, die selbstorganisiert, gleichwertig mit der Erwerbsarbeit, gesellschaftlich anerkannt und mit einer Art Bürgergehalt nicht entlohnt, aber belohnt werden soll. Nach diesem Plan sollen mit einem einzigen arbeitspolitischen Instrument gleichzeitig drei grundlegende Ziele erreicht werden. Die ihrerseits stets prekäre „kommunitaristische“ Bürgerarbeit würde durch die Belohnung vermehrt und stabilisiert, Arbeitslosigkeit durch eine begriffliche Neudefinition überwunden und viele der besonders explosiven Probleme in der gesellschaftlichen Lebenswelt, etwa im Umfeld von Schule, Betreuung, Wohnwelt und Umwelt, können durch das stark wachsende Angebot von Bürgerarbeit rasch und umfassend, lebensnah und zu geringen Kosten gelöst werden.

Ein solches Modell trifft aber in der Praxis auf drei schwer wiegende Probleme:

Erstens wissen wir aus der Erfahrung vieler Länder, dass zur „kommunitaristischen“ Bürgerarbeit vornehmlich solche Menschen bereit sind, die im Übrigen gut und stabil in das System der Erwerbswelt integriert sind. Es geht also nicht allein um die abstrakt verfügbare Zeit des Einzelnen, sondern um Motive der gesellschaftlichen Zugehörigkeit.

Zweitens ist kein Mechanismus vorstellbar, der die Bürgeraktivitäten zur Zufriedenheit der Beteiligten und Betroffenen lizenziert und klassifiziert, damit entschieden werden kann, für welchen Typ welche Art von Belohnung in Frage kommt.

Drittens wären die Trittbrettfahrereffekte nach aller Wahrscheinlichkeit enorm, weil viele die schwache Organisationsform von zivilgesellschaftlichem Engagement nutzen würden, um an den Aktivitäten nur geringfügig, an der Belohnung aber in vollem Maße teilzuhaben. Dafür gibt es in den weichen Organisationsformen des bürgergesellschaftlichen Engagements kein Gegenmittel, es sei denn durch große Kontrollbürokratien.

[242] Putnam 2000
[243] Vergl. Kap. 24
[244] Beck 1999

Erwerbsarbeit und Menschenwürde

Alle Erfahrungen und empirischen Untersuchungen stützen das Argument[245]: Leitlinie der politischen Ökonomie der Sozialen Demokratie kann nur die gleiche Chance aller sein, an der gesellschaftlichen Erwerbsarbeit teilhaben zu können. Allein Erwerbsarbeit schafft jene Bedingungen für die individuelle Selbstachtung und gesellschaftliche Anerkennung, in der Menschenwürde zur realen Erfahrung werden kann[246]. *Die Chance zur Teilhabe an der gesellschaftlichen Erwerbsarbeit ist daher aus gutem Grund ein ökonomisches Grundrecht, das zugleich die Voraussetzungen für die Erfüllung zahlreicher anderer sozialer und wirtschaftlicher Grundrechte teils einschließt, teils nach sich zieht*. Alle Reformprojekte, die der Erwerbsarbeit auf immer den Abschied geben und stattdessen auf alternative Formen der Existenzsicherung setzen, greifen darum zu kurz, auch wenn sie Lösungen für die Zwischenzeiten bei erzwungenen oder selbstgewählten Wechseln des Arbeitsplatzes bieten. Auch die Idee eines allgemeinen *Bürgergelds* erfüllt die Voraussetzungen Sozialer Demokratie nur unter den Bedingungen, dass unvermeidliche Übergänge in der prekären Arbeitswelt erleichtert und verkürzt werden, aber nicht als prinzipielle Alternative zur Erwerbsarbeit.

Menschenwürde in Verbindung mit sozialer Staatsbürgerschaft begründet Rechte des Einzelnen auf Teilhabe an den gesellschaftlichen Handlungssystemen, die für die Selbstachtung des Einzelnen und die mit ihr verbundene gesellschaftliche Anerkennung wesentlich sind[247]. Wie in allen ähnlich gelagerten Fällen ist es primär die Pflicht des Einzelnen selbst, durch die ihm möglichen Anstrengungen sich den ihm angemessen erscheinenden Zugang zu diesen Handlungssystemen zu verschaffen: in der Zivilgesellschaft, in der Öffentlichkeit, in der Politik, im Bildungsbereich und in der Wirtschaft. Es ist die Verpflichtung des Staates, im Rahmen des ihm Möglichen angemessene Gelegenheiten und Chancen in all diesen Bereichen zur Verfügung zu stellen, die Zugangsbarrieren auf das funktional Unabdingbare zu verringern und eine Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen. Für die Gegenwartsgesellschaft begründet dieser Anspruch das *Recht auf Arbeit*. Unter den Bedingungen der Marktwirtschaft kann es weder in der Garantie der Erhaltung eines einmal erlangten Arbeitsplatzes bestehen noch in einem einklagbaren Recht auf Beschäftigung für jeden Einzelnen in jeder gegebenen Situation. Aus ihm folgen vielmehr zwei politische Imperative, die sich (mit einem starken Verpflichtungscharakter) an staatliches Handeln richten:

1. Die politische Verpflichtung des Staates, auf Vollbeschäftigung hinzuwirken
2. Dem Einzelnen, der trotz nachgewiesener größtmöglicher eigener Anstrengungen keinen Arbeitsplatz finden kann, eine gegenüber Arbeitseinkommen nicht diskriminierende soziale Sicherung zu gewährleisten und ihm diejenigen Hilfen zu geben, die er braucht, um unter den absehbaren Bedingungen der Arbeitsmarktentwicklung erneut Erwerbsbeschäftigung zu finden.

Das Prinzip der pragmatischen Offenheit auf der Ebene der Mittel zur Realisierung von Rechten legt im gesellschaftlichen Handlungsfeld der Erwerbsarbeit zwei Relativierungen

[245] klassisch Jahoda/ Lazarsfeld/ Zeisel 2003
[246] Sen 1999b
[247] Honneth 1992, Margalit 1996, vergl. Kap. 9

der rechtlich begründeten Ansprüche nahe. Es zeichnet sich *erstens* ab, dass der *kulturanthropologische* Sachverhalt, auf dem die anerkennungsphilosophische Begründung des Rechts auf Arbeit basiert, in der Folge von Prozessen des kulturellen Wandels und der sozio-kulturellen Differenzierung der Veränderung unterworfen ist[248]. Wie auf zahlreichen anderen gesellschaftlichen Handlungsfeldern, so differenzieren sich die Wertmuster und Einstellungen innerhalb der Dienstleistungsgesellschaften im Bezug auf den Wert der Erwerbsarbeit für den eigenen Lebensentwurf und die Bedingungen der Selbstachtung. Es wird wahrscheinlicher, dass soziale Milieus in nennenswertem Umfang, u.a. als Reaktion auf die erfahrene Unkalkulierbarkeit der Chance zur Erlangung von Erwerbsarbeit, einem Mentalitätswandel unterliegen, der zu einer Abwertung der Erwerbsarbeit für die eigene soziale Identität führt. *Zweitens:* Es ist keineswegs unwahrscheinlich, dass andere Formen gesellschaftlicher Tätigkeit eine Aufwertung erfahren, die sie im kulturellen Selbstbewusstsein der Gesellschaft der traditionellen Erwerbsarbeit gleichstellen und damit dieselben Bedingungen im Hinblick auf Selbstachtung und soziale Anerkennung erfüllen, die bisher der Erwerbsarbeit zukam.

Unter den überschaubaren Bedingungen sind das Recht auf und die Pflicht zur Aufnahme von Erwerbsarbeit zentrale soziale Grundwerte. Der Zugang aller zu angemessen entlohnter und zumutbarer Erwerbsarbeit ist als soziales Grundrecht nicht substituierbar. Der empirische Vergleich macht die These plausibel, dass diese Zielsetzung auch in der globalisierten Ökonomie unter geeigneten institutionellen Bedingungen durchaus erreichbar ist[249]. Für Deutschland zum Beispiel lässt sich für die neunzehnhundertachtziger und neunzehnhundertneunziger Jahre lediglich ein schwacher Rückgang der Normalarbeitsverhältnisse feststellen. Er prägt weiterhin den größten Teil der Arbeitsverhältnisse, allerdings bei wachsender Tendenz der Flexibilisierung seiner Anforderungen und seiner Zeitstrukturen[250]. Die Erhöhung der Beschäftigtenquote kann die Arbeitslosenquote, wie das Beispiel einer Reihe von OECD-Ländern zeigt, beträchtlich verringern, im Prinzip bis auf die Quote der fluktuationsbedingten natürlichen Erwerbslosenquote von ca. 4%. Vom Jahr 2010 an ist in Deutschland mit einem demografisch bedingten Arbeitskräftemangel zu rechnen[251].

Wie kann, das sind die beiden Schlüsselfragen für das Projekt der Sozialen Demokratie, unter den bekannten empirischen Bedingungen Erwerbsarbeit für alle erreicht werden und wie kann das unvermeidliche Maß an Flexibilität in der Arbeit mit sozialer Sicherheit und Kontinuität vereinbart werden? Eine Politik „gegen die Märkte", auch das zeigt die vergleichende Forschung, ist unter den Bedingungen offener Märkte zum Scheitern verurteilt. Sie findet auch, aufgrund der massiven Wohlstandsverluste, die ihr Preis wären, in keiner Demokratie der Gegenwart Widerhall. Eine Politik bloß „für die Märkte" in der Hoffnung, dass allein der Markt die Wunden, die er schlägt, auch heilen kann, führt, wie die angelsächsischen Länder zeigen, die sie praktizieren, zur Diskriminierung der unteren Einkommensbereiche. Sie widerspricht dem Grundrecht auf ein angemessenes Erwerbseinkommen, das den sozialen Lebensunterhalt sichert. Erfolg verspricht eine Arbeitspolitik „mit den Märkten". Die Entwertung der nationalstaatlichen keynesianischen Nachfragesteuerung und Wirtschaftsplanung als Mittel der Vollbeschäftigungspolitik in offenen Märkten ist nicht das Ende der politisch-ökonomischen Gestaltungschancen. Auch eine

[248] Schulze 2000
[249] Vergl. vor allem Scharpf/ Schmidt 2000
[250] Bosch 1998
[251] Bosch 1998

Beschäftigungspolitik „mit den Märkten“ auf nationalstaatlicher Ebene hat, wie die Erfolge in den Niederlanden, Österreich und Dänemark zeigen, weiterhin erhebliche Handlungsspielräume. Dafür sprechen fünf Gründe. Sie weisen zugleich den Weg für realistische, in der Praxis erprobte und erfolgversprechende Strategien[252]:

Erstens: Die Erreichung des Vollbeschäftigungsziels entscheidet sich in hochentwickelten Ökonomien nicht allein in den exponierten Sektoren, die der globalen Konkurrenz ausgesetzt sind. Diese können sich durch Rationalisierung, technologische Innovation und Produktinnovation dem transnationalen Wettbewerb erfolgreich anpassen und, wie die in dieser Hinsicht erfolgreichsten OECD-Länder zeigen, im günstigen Falle ihren Beschäftigungsstand halten. Ob aber in den für die Vollbeschäftigung entscheidenden personenbezogenen Dienstleistungsbereichen in den vor der Globalisierung geschützten Sektoren das tatsächliche Beschäftigungspotenzial ausgeschöpft werden kann, ist durch politische Entscheidungen wie Steuern, Sozialabgaben oder Niedriglohnsubventionen bestimmt. Für sie besteht in jedem Land ein beträchtlicher Handlungsspielraum, für die Mitgliedsländer der EU zusätzlich durch den gemeinsamen politischen Entscheidungsraum.

Zweitens: Das „Beschäftigungswunder“ der Niederlande seit den neunzehnhundertachtziger Jahren hat vor Augen geführt, dass eine zwischen den Beteiligten abgestimmte Verknüpfung von Teilzeitarbeit und Erhalt der normalen Sozial- und Rentenanwartschaften einen substanziellen Abbau von Arbeitslosigkeit ohne Überlastung der Haushalte und Sozialkassen möglich macht. Gleichzeitig erhöht sie die Frauenerwerbsquote.

Drittens: Seit dem Beginn der neunzehnhundertneunziger Jahre hat die sozialliberale Politik in Dänemark demonstriert, wie sich ökonomische Flexibilisierung und der Erhalt hoher sozialer Sicherheitsstandards ohne sozial ungeschützte Mobilität wirkungsvoll miteinander verbinden lassen[253]. Wenn die Nötigung zur Neuqualifikation und Akzeptanz zumutbarer Arbeitsplätze mit großzügigen Absicherungen verbunden wird und gleichzeitig durch wohlorganisierte Job-Rotation vorübergehend freiwerdende Stellen gezielt besetzt werden, können mehrere Ziele gleichzeitig erreicht werden: die soziale Sicherheit des Einzelnen, die Befriedigung der sich rasch ändernden Qualifikationsnachfrage der Wirtschaft und die gesellschaftliche Integration.

Viertens: In den Ländern, in denen die Erwerbsquote insgesamt am höchsten ist, ist die Arbeitslosigkeit besonders niedrig. Das ist dort der Fall, wo die Beschäftigungsquote der Frauen hoch ist (dann ist übrigens auch die Geburtenrate überdurchschnittlich hoch). Eine familienfreundliche Gesellschaftspolitik, die dem Wunsch der meisten Frauen, Kinder zu haben *und* berufstätig zu sein, entgegenkommt, wäre daher unter anderem auch ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der gerechten Verteilung der Erwerbsarbeit und der Verringerung der Arbeitslosigkeit.

Fünftens: Neben einer nachhaltigen Innovations-, Technologie- und Wachstumspolitik in den hochentwickelten Wissensökonomien bietet sich zur Annäherung an das Vollbeschäftigungsziel vor allem die Förderung der Beschäftigung im personenbezogenen Dienstleistungsbereich an. Sie ist, wie die anderen aufgelisteten Strategien, in erster Linie ein Projekt der Sozialstaatsreform.

[252] Scharpf/ Schmidt 2000
[253] Frenzel 2002

Lohnsubventionierung im Niedriglohnbereich

Das Ziel der Vollbeschäftigung ist in den hochentwickelten Dienstleistungsökonomien nur unter der Bedingung annäherungsweise zu erreichen, dass die Beschäftigungspotenziale im Niedriglohnsektor gering produktiver humaner Dienstleistungen ausgeschöpft werden können. Dies ist mit der Zielsetzung Sozialer Demokratie unter den Bedingungen vereinbar, dass entweder Einkommens-Ungleichheiten eine legitimierbare Schwelle nicht überschreiten oder die in diesen Bereich erzielten realen Erwerbseinkommen den sozial definierten Lebensstandard nicht unterschreiten. Eine rein ökonomisch orientierte Beschäftigungspolitik im Niedriglohnsektor wirft eine Reihe von Problemen im Hinblick auf die sozialen Grundrechte auf:

Erstens: Beschäftigte im Niedriglohnbereich würden unter reinen Marktbedingungen zum größten Teil nicht das für ein sozial definiertes menschenwürdiges Leben notwendige Einkommen erhalten.

Zweitens: Liegt der Lohn, der durch eine Beschäftigung im Niedriglohnbereich erzielt werden kann, unter dem Einkommen aus Transferzahlungen, dann besteht kein Anreiz, eine solche Arbeit überhaupt aufzunehmen.

Drittens: Unter Marktbedingungen ergibt sich ein ausgeprägter Zusammenhang zwischen Beschäftigung im gering produktiven Dienstleistungsbereich und einer überdurchschnittlichen Lohnspreizung in der unteren Hälfte der gesellschaftlichen Einkommensverteilung.

Ein erfolgsversprechender Weg zur Überwindung der Arbeitslosigkeitsfalle und der Probleme der sozial unzureichenden Einkommen ist die Subventionierung des Niedriglohnbereichs. In zahlreichen Ländern ist eine Reihe unterschiedlicher Programme der Lohnsubventionierung, etwa durch negative Einkommensteuerkonzepte[254] oder Kombilohnmodelle, praktiziert worden. Die Hauptunterschiede bestehen darin, ob die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer oder beide Seiten subventioniert werden.

Subventionierung der Arbeitnehmerseite

Die britische Regierung setzt vor allem auf eine Subventionierung der Arbeitnehmer. Bei dem *Working Families Tax Credit* handelt es sich allerdings um keine universelle Subventionierung von betroffenen Arbeitnehmern, sondern um eine zielgruppenorientierte Unterstützung von Familien. Hierbei wird ein Arbeitsbonus auf die Steuer von Beschäftigten angerechnet, um Berufstätigkeit in geringverdienenden Familien nach dem Motto „making work pay“ zu fördern. Der Hauptverdiener muss dazu mindestens 16 Stunden wöchentlich arbeiten (einen Zuschlag gibt es, wenn der Bezugsberechtigte über 30 Stunden wöchentlich arbeitet), um diese Leistung auf die Steuer angerechnet zu bekommen[255]. Dabei handelt es sich um *in-work benefits*. Bezugsberechtigt ist, wer einer Beschäftigung nachgeht.

> „The rationale for in-work benefits is that they can reduce the extent of the unemployment trap by increasing incomes for those in work without reducing out-of-work incomes and at lower budgetary costs than general tax cuts, thereby reducing the effective replacement rate without

[254] Dabei handelt es sich um eine in das Steuersystem integrierte Transferleistung.
[255] http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98-046.pdf

> major cuts in benefit which exacerbate poverty. Such benefit changes have reduced the replacement rate and -arguably- disincentives to work. „[256]

Ähnlich verhält es sich in Australien und Neuseeland. Auch hier gibt es Programme zur Unterstützung geringverdienender Familienmitglieder. In Australien ergänzt das sogenannte *Additional Family Payment* die universelle Familienunterstützung. Sie wird je Kind in einer arbeitenden Familie, die unter einem bestimmten Einkommensgrenzwert liegt, ausgezahlt. Damit wird die Armut verringert und gleichzeitig ein Anreiz geschaffen, im Arbeitsmarkt zu bleiben. Es funktioniert wie eine Art „*zielgruppenspezifische negative Einkommensteuer*“[257]. In Neuseeland gibt es das *Guaranteed Minimum Family Income*, „ […] a kind of negative income tax guaranteeing working families roughly 80% of the average posttax wage.“[258]

Die USA betreiben ebenfalls *in-work benefits* genannte *workfare*-Programme[259]. Der *Earned Income Tax Credit* (EITC) ist im Prinzip eine negative Steuer für Erwerbstätige. Einkommensschwachen Familien und Alleinerziehenden werden je nach Einkommenshöhe gestaffelte Zuschüsse gewährt, die entweder mit der Einkommensteuerschuld verrechnet oder direkt ausgezahlt werden, wenn die EITC-Gutschrift höher ist als die Steuerschuld. Sehr geringe Einkommen werden bei diesem Programm relativ am stärksten subventioniert. „Das EITC-Programm ist in den USA praktisch über alle Parteigrenzen hinweg populär. Konservative Gegner sozialstaatlicher Versorgung schätzen das Programm, weil es an Erwerbstätigkeit gebunden ist. Progressive Befürworter sozialer Sicherung schätzen es, weil es der Armutsbekämpfung erhebliche Mittel zuführt. Es ist inzwischen das größte Geldtransfer-Programm der USA, aus dem 1998 schätzungsweise knapp 19 Mio. Haushaltsvorstände oder rund 45 Mio. Personen Zuwendungen erhalten haben (…). Es wurden, ökonomisch gesprochen, knapp 15 Prozent aller zivilen Erwerbsverhältnisse subventioniert“[260]. Bei diesem Programm entfällt die Stigmatisierung der Leistungsempfänger, da sie automatisch mit Abgabe der Steuerklärung als bedarfsberechtigt eingestuft werden und die Zahlung direkt erfolgt. Dem EITC werden neben positiven aber auch negative Wirkungen zugeschrieben[261]:

1. Es hat zwar zur Linderung der Armut beigetragen und für Arbeitslose einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme geschaffen, aber bei den schon Beschäftigten sorgt die Einkommensaufstockung dafür, dass die Bereitschaft zu arbeiten abnimmt. Sie können das gleiche Einkommen mit weniger Arbeit erzielen. Per Saldo hat der EITC aber zur Erhöhung des Arbeitsangebots beigetragen.
2. Der Anreiz, sich durch Aus- und Weiterbildung für eine besser bezahlte Tätigkeit zu qualifizieren, wird reduziert.
3. Missbrauch ist möglich, indem die Finanzämter falsche Angaben über die Einkommenshöhe erhalten oder nicht alle Tätigkeiten deklariert werden[262].

---

[256] Rhodes 2000: 48
[257] Schwartz 2000: 118
[258] Schwartz 2000: 99
[259] Als Abgrenzung zu welfare erhalten die Betroffenen Leistungen nur, wenn sie arbeiten.
[260] Schelkle 2000: 8
[261] Ochel 1998
[262] Hierbei handelt es sich allerdings um ein Problem, die auch in vielen anderen Modellen zu finden ist.

Simulationsuntersuchungen zur Wirkung des EITC auf alleinerziehende Frauen führten alle zu dem Ergebnis, dass es die Erwerbsbeteiligtenquote steigert. Die Variationsbreite reicht von 1,4[263] bis 3,3 Prozentpunkte[264]. Allerdings weichen die Ergebnisse für verheiratete Frauen davon ab. Da bei der Berechnung der Zuschusshöhe des EITC der gesamte Haushalt herangezogen wird, würde eine geringe Erhöhung des Gesamteinkommens eine Verringerung des Zuschusses bedeuten, was bei verheirateten Frauen keine Steigerung der Motivation zur Aufnahme von Erwerbsarbeit bewirken kann.

In Deutschland wird das Subventionsinstrument der *Arbeitnehmerhilfe* praktiziert[265]. Sie wird ausgezahlt, um den Anreiz zur Übernahme auch geringer bezahlter und befristeter Arbeiten zu erhöhen. Ein arbeitsloser Arbeitnehmer, der Arbeitslosenhilfe oder -geld bezieht, erhält für jeden Tag, an dem er im Rahmen einer Beschäftigung von mindestens 15 Stunden pro Woche mindestens sechs Stunden gearbeitet hat, 13 Euro, wenn das Beschäftigungsverhältnis auf drei Monate befristet ist[266].

Die Gesamtbilanz zeigt, dass die Ausdehnung des Gesamtarbeitsvolumens durch in-work-benefits zwar begrenzt ist, eine positive Anreizfunktion für die Aufnahme von Erwerbsarbeit aber deutlich festzustellen ist.

Subventionierung der Arbeitgeberseite

Das belgische Programm *Plan plus Eins* sieht eine Senkung der Beiträge für den Arbeitgeber vor. Dieser ermöglicht Selbständigen oder Firmen, die noch nie Personal beschäftigt haben oder seit mindestens einem Jahr kein Personal mehr haben, drei Jahre lang für den ersten der von ihnen eingestellten Arbeitnehmer eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, wenn dieser erste Arbeitnehmer ein Leistungen beziehender Vollarbeitsloser (oder eine gleichgestellte Person) ist und mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag eingestellt wird[267].

Auch die dänische Regierung setzt auf Unterstützung der Arbeitgeberseite, etwa durch ein 1994 eingeführtes Programm, das nicht nur den Niedriglohnsektor subventioniert, sondern auch hoch ausgebildete Arbeitnehmer in Arbeit bringt. Dies geschieht durch eine einjährige monatliche Zahlung an den Arbeitgeber[268]. In Schweden existiert eine *Einstellungsförderung*, mit der das Ziel verfolgt wird, die Einstellung von (Langzeit-)Arbeitslosen durch Steuerermäßigung für den Arbeitgeber zu erleichtern[269]. Weitere Programme erscheinen bislang überflüssig, da in Schweden der Bereich der öffentlichen Beschäftigung stark ausgebaut ist. Die *Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen* in Deutschland hat das Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen zur befristeten Beschäftigung förderungsbedürftiger Arbeitnehmer zum Ausgleich von Arbeitsplatzverlusten auf dem örtlichen Arbeitsmarkt. Hierbei werden andernfalls anfallende Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit beschäftigungswirksam eingesetzt, indem die Bundesanstalt für Arbeit den Lohnkostenzuschuss als

[263] Was einem zusätzlichen Arbeitsangebot von 125 000 alleinerziehenden Frauen entspricht.
[264] Trabert 1999: 12
[265] Nach SGB 3, §56
[266] http://www.stmas.bayern.de/fibel/sf_a065.htm
[267] http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/imi58_d/00050003.asp
[268] Viele dieser Arbeitnehmer blieben auch danach in einem Beschäftigungsverhältnis, obwohl die Subventionen ausliefen. (Benner/ Vad 2000: 452)
[269] http://www.eu-employment-observatory.net/resources/bir/bib_se2002_de.pdf

Pauschalbetrag zahlt und der Träger der Maßnahme die Restfinanzierung der Personal- und Sachkosten begleicht. Mögliche Aufgaben sind hier die Erhaltung und Verbesserung öffentlicher Güter wie Umwelt, Ausbau des Angebots der sozialen Dienste und Jugendhilfe, Erhöhung des Angebots im Breitensport und freie Kulturarbeit, Denkmalpflege und Verbesserung der touristischen Infrastruktur[270].

Subventionierung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern

Die belgische Regierung hat auch ein Programm eingeführt, das die Lohnkosten für Niedriglohnbeschäftigte subventioniert und gleichzeitig den Arbeitgebern eine Abgabenerleichterung für diese Arbeitsplätze gewährt. Das *Maribel-Programm* bezieht sich auf die Ermäßigung der Sozialbeiträge für Unternehmen und zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken und durch die Übertragung eines Teils der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung auf den Staatshaushalt mehr Beschäftigung zu schaffen. Die Verringerung der Sozialbeiträge wird nur für Arbeiter gewährt, die bestimmte Bedingungen erfüllen (z.B. müssen sie in allen Teilen der Sozialversicherung versicherungspflichtig sein und nicht bereits einen Anspruch auf anderweitige Ermäßigungen der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung haben, mit Ausnahme der Niedriglohnermäßigungen und der Programme von Unternehmen zur Umverteilung der Arbeit)[271].

Die Wirkungen der Niedriglohnsubventionierung

Die theoretische Erklärung für die Verbesserung der Einkommenssituation der im Bereich der geringentlohnten Dienstleistungen Beschäftigten beruht auf den folgenden Faktoren:

Erstens: Der statistisch gut gesicherten Erkenntnis, dass in den hochentwickelten Dienstleistungsökonomien der OECD-Welt die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Wesentlichen im geschützten Sektor der personenbezogenen Dienstleistungen entsteht. Sie können öffentlich finanziert sein, wie im skandinavischen Sozialstaatsmodell. Aber auch in diesem Fall, der die Bereitschaft der Gesellschaft zu einer sehr hohen Steuerlastquote voraussetzt, sind offenbar die Grenzen erreicht. In den anderen Sozialstaatsregimen und künftig auch im skandinavischen, sind Beschäftigungszuwächse in der Hauptsache im privaten Dienstleistungsbereich zu erwarten.

Zweitens: Aufgrund der geringen Rationalisierbarkeit sind die Arbeitsplätze in diesem Bereich am untersten Ende der volkswirtschaftlichen Produktionsskalen angesiedelt. Sie entstehen daher nur unter der Bedingung, dass die Löhne diesen Sachverhalt angemessen zum Ausdruck bringen. Der geschützte Sektor ist im Wesentlichen ein Bereich der primären Niedriglöhne.

Drittens: Sowohl wegen der überragenden Bedeutung von Erwerbsarbeit für die Grundrechte der einzelnen Personen wie auch wegen der Nichtfinanzierbarkeit dauerhafter Massenarbeitslosigkeit, besteht ein dringendes Interesse Sozialer Demokratie an der Ausschöpfung der Beschäftigungsmöglichkeiten in diesem Bereich.

[270] siehe zu den verschiedenen Programmen Deutschlands:
http://www.eu-employment-observatory.net/resources/bir/bib_de2003_de.pdf
[271] Hemerijck/ Unger/ Visser 2000: 246 f

Viertens: Sowohl die sozialen Grundrechte auf Arbeit und angemessene Entlohnung wie die politischen Legitimationsbedingungen in Sozialen Demokratien verlangen die Aufstockung der Niedriglöhne auf die Höhe eines sozial angemessenen Lohns. Die Wahl der geeigneten Mittel hierfür ist eine pragmatische Ermessensfrage.

Über die quantitativen Effekten der Lohnsubventionierung liegen nur lückenhafte empirische Erkenntnisse vor. Deutlich wird dabei, dass die Effekte in Ländern, in denen die Lohnspreizung relativ hoch ist, wie etwa in Großbritannien oder in den USA, positiver ausfallen. Für Deutschland hingegen prognostiziert etwa die OECD in Simulationsrechnungen[272] eine erhebliche fiskalische Belastung aufgrund der niedrigen Lohnspreizung und des hohen Niveaus der Grundabsicherung. Folglich müsste im Zusammenhang mit einer Lohnsubventionierung auch eine Reform der Lohn- und Transfersysteme in Betracht gezogen werden, um die positiven Wirkungen und die finanziellen Belastungen in ein angemessenes Verhältnis zu bringen. Einige Untersuchungen[273] gelangen zu dem Ergebnis, dass Lohnsubventionierungen nur geringe finanzielle Einsparungen und Arbeitsangebotssteigerungen[274] bewirken. Die Gesamtbilanz der Wirkungen von Strategien der Lohnsubventionierung fällt gleichwohl positiv aus[275]. Lohnsubventionierung zahlt sich vor allem als Langzeitstrategie aus. Die Kaufkraft wird mit zunehmender Erwerbsbeteiligung gesteigert, ebenso die Zufriedenheit und Lebensqualität der Menschen, die Langzeitarbeitslosigkeit wird verringert, verbunden mit der Zunahme der Möglichkeiten, innerhalb der Erwerbsarbeit die eigene Position zu verbessern. Soziale Exklusion, eine der folgenreichsten Ungleichheitsfallen in der modernen Wissensökonomie, wird wesentlich verringert.

Aus diesen Gründen ist vorgeschlagen worden, die Lohnsubventionierung auf Gruppen wie die Langzeitarbeitslosen zu beschränken, um deren individuelle Arbeitsmarktchancen zu verbessern und die Falle zu überwinden, in die Menschen geraten, wenn sie über einen längeren Zeitraum nicht arbeiten und dann umso schwerer in den Arbeitsmarkt zurückkehren können[276]. Weiterhin würde die zielgruppenspezifische Unterstützung Langzeitarbeitsloser das Problem umgehen, das eine Förderung aller geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse mit sich bringt: dass viele schon bestehende Arbeitsverhältnisse subventioniert werden müssten. *Eine gezielte Lohnsubventionierung Langzeitarbeitsloser sowohl auf Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerseite, verbunden mit Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, erscheint vor allem unter normativen und finanziellen Aspekten als eine wirksame Strategie, um dem Ziel der Vollbeschäftigung nahe zu kommen.*

Desegmentierung des Arbeitsmarktes

Der Schutz bestehender Arbeitsverhältnisse war stets ein Ziel der Arbeitspolitik der Sozialen Demokratie, er gehört auch zu den universellen sozialen Grundrechten. Er gerät aber in Widerspruch zum Grundrecht auf Arbeit und zu allgemeinen Gerechtigkeitsnormen, wenn er sich 1. nur auf einen Teil der abhängig Beschäftigten erstreckt; 2. die schon Beschäftig-

[272] Vergl. dazu Trabert 1999: 16
[273] Siehe dazu beispielhaft Weinkopf 2002: 27 ff
[274] Die zudem durch Mitnahmeeffekte schwer zu bestimmen sind (Mitnahmeeffekte: unbesetzte Stellen im Unternehmen werden als förderungsbedürftig und neu geschaffen im Sinne der jeweiligen Maßnahme gemeldet, die aber auch ohne Subventionierung früher oder später besetzt worden wären).
[275] Buslei/ Steiner 1999: 73 und 81
[276] Trabert 1998: 3

ten gegenüber den Nichtbeschäftigten strukturell und dauerhaft begünstigt; und 3. nach empirischen Erkenntnissen dazu führt, dass betriebswirtschaftlich wahrscheinliche Neueinstellungen nicht erfolgen oder nur in Form von prekären Arbeitsverhältnissen. Er ist darüber hinaus volkswirtschaftlich kontraproduktiv. Er privilegiert einen Teil der Arbeit Suchenden auf Kosten des Rests und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungspotenziale, also der Wohlfahrt der ganzen Gesellschaft. In den modernen Dienstleistungs- und Wissensökonomien hat das ältere Argument, die umfassend geschützten Arbeitsverhältnisse seien nur die historische Speerspitze für alle übrigen, seinen Geltungsanspruch eingebüßt.

Da aber ein angemessener Schutz von Arbeitsverhältnissen für die Wahrung der sozialen Autonomie und den Schutz der Würde der abhängig Beschäftigten geboten ist, jedoch nicht in Widerspruch zu der Bedingung der Chancengleichheit der Beschäftigten und Beschäftigungssuchenden treten darf, muss die Form des Schutzes von Arbeitsverhältnissen so gewählt werden, dass sie beiden Gruppen gleichmäßig zugute kommt. Für eine Reihe von Ländern bedeutet dies, die gegenwärtige Segmentierung zwischen übermäßig geschützten Bereichen der Kernbelegschaften und kaum geschützten Bereichen in Teilzeitarbeit und bei prekären Arbeitsverhältnissen zugunsten eines annähernd gleichen Schutzniveaus aufzugeben. Beispiele für die mögliche Struktur und die Erfolge einer solchen Strategie der Desegmentierung von Arbeitsmärkten sind die *Niederlande* und *Dänemark*. Hier wurden die Kündigungsschutzbestimmungen für die Kernbelegschaften gelockert, gleichzeitig aber für Beschäftigte in atypischen Arbeitsverhältnissen neue Rechte eingeführt. Letztere sind jedoch so angelegt, dass sie keine zusätzlichen Schwellen für Neueinstellungen errichten.

Desegmentierung in Dänemark und in den Niederlanden

In den Niederlanden wurde die atypische Beschäftigung ausgebaut. Im internationalen Vergleich weist das Land ein sehr hohes Maß an Teilzeitarbeitsverhältnissen auf. Es geht auf die Politik zur Förderung von Teilzeitbeschäftigung zurück. Die Arbeitgeber erhalten monetäre Anreize, um die zunächst anfallenden Mehrkosten[277] bei der Umstellung von Vollzeitstellen auf eine höhere Zahl von Teilzeitstellen in Kauf zu nehmen[278]. Einen wichtigen Beitrag leistete die Abschaffung des Gesetzes, wonach Beschäftigungsverhältnisse mit weniger als einem Drittel der normalen wöchentlichen Arbeitszeit von der Anwendung der Mindestlohnbestimmungen und entsprechender Sozialversicherungsansprüche ausgeschlossen waren. Eine Folge war die steigende Popularität von Teilzeitarbeit, auch unter männlichen Arbeitnehmern[279]. Außerdem haben die Niederlande die Voraussetzungen geschaffen, dass Teilzeitarbeit auch eine wirkliche Alternative zur Vollbeschäftigung sein kann und nicht zwangsläufig zur Altersarmut führt. Dafür sorgen Mindestlohn, einkommens-unabhängige Grundrente und Sozialhilfe. Eine teilzeit-freundliche Sozial- und Krankenversicherung kommt jedem Beschäftigten gleichermaßen zugute, unabhängig davon in welchem Umfang er arbeitet[280].

[277] Etwa mehr Verwaltungs- und Organisationskosten oder aber auch Mehrkosten durch Kündigungsschutzregeln in Ländern mit entsprechend hohem Kündigungsschutzniveau.
[278] Vergl. dazu http://doku.iab.de/mittab/1983/1983_4_MittAB_Casey.pdf
[279] Visser/ Hemerijck 1998: 68
[280] Allerdings fallen eine nicht unwesentliche Menge (ein Drittel) Flex-Arbeitnehmer (Flex-Arbeitnehmer machen 9% aller Beschäftigten aus) aus dieser Regelung heraus und sind damit dem Risiko der Arbeitslosigkeit oder Krankheit teilweise oder gar ungeschützt ausgeliefert. (Klammer/Tillmann 2001:579)

Der entscheidende juristische Schritt, der zur weiter gehenden Förderung der Teilzeitarbeit[281] geführt hat, war das Gesetz von 1996, das jegliche Unterscheidung zwischen Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung beim Abschluss von individuellen oder kollektiven Arbeitsverträgen untersagt. Seit dem Jahr 2000 besteht ein Rechtsanspruch auf Teilzeitbeschäftigung. Auch für befristet Beschäftigte hat in den Niederlanden eine positive Entwicklung eingesetzt. 1995 wurde das erste Tarifabkommen für befristet Beschäftigte geschlossen. Dies war ein Teil des Modells der *Flexicurity* (Flexibility und Security). Dadurch wurde ebenfalls der Weg zu einer Reform des Kündigungsschutzes bereitet, in dem etwa die Regelung zur gesetzlichen Kündigungsfrist vereinfacht und die Weiterbeschäftigungszeit nach Ausspruch der Kündigung verkürzt wurde. Der Kündigungsschutz wurde zwar gelockert, ist im internationalen Vergleich aber immer noch hoch. Das Gesetz hat höhere Sicherheiten für Arbeitnehmer mit flexibler Arbeitszeit und für freiberuflich Tätige geschaffen. So wurde die maximale Probezeit verkürzt, die maximale Dauer von sechs Monaten in einer Zeitarbeitsbeschäftigung abgeschafft und die Gründungsvoraussetzungen für Zeitarbeitsfirmen erleichtert. Ausgehandelt wurde auch, dass sich befristete Verträge in dauerhafte Arbeitsverhältnisse umwandeln, wenn die Gesamtdauer der Tätigkeit drei Jahre überschreitet[282].

Im Unterschied zu den Niederlanden hat Dänemark verstärkt auf die Strategie einer weiter gehenden Aufhebung des Kündigungsschutzes gesetzt. Die neuen Kündigungsschutzregeln in Dänemark gehören zu den liberalsten und flexibelsten in Europa. Atypische Beschäftigung ist hingegen in Dänemark gering. Das Kündigungsschutzgesetz erscheint weit gehend entbehrlich, weil der Arbeitsmarkt und die Personalpolitik der Unternehmen auf andere Weise reguliert sind. Zwischen den Arbeitsmarktpartnern finden weit gehende Absprachen statt. Die formal tripartistisch (Gewerkschaften[283], Arbeitgeberverbände, Staat) ausgehandelten Lösungen machen Staatsintervention weit gehend entbehrlich. Meist kommen die Sozialpartner zu gemeinsamen Abkommen, in die sich der Staat so wenig wie möglich einmischt. Auch der Arbeitnehmerschutz kommt weitest gehend durch Absprachen zustande. Der geringe Kündigungsschutz leistet offenbar einen deutlichen Beitrag zur erfolgreichen Beschäftigungspolitik des Landes[284]. Die Folgen kurzfristiger oder unerwarteter Entlassungen werden komfortabel abgefedert, um auf Konjunkturschwankungen flexibel

[281] Die Niederlande sind bezüglich Teilzeitarbeit seit jeher positiv eingestellt und beseitigen schon seit mehreren Jahrzehnten sukzessive bestehende Unterschiede in den Rechten und Pflichten von Voll- und Teilzeitarbeitnehmern.

[282] Bemerkenswerterweise wurden diese Entwicklungen zu einem flexibleren Arbeitsmarkt durch neue Gesetze begleitet, die die unterschiedlichsten Einschränkungen für Ladenöffnungszeiten, Betriebsgenehmigungen, Arbeitszeiten und mehr aufhoben.

[283] Über 80% der Arbeitnehmer sind Mitglied einer Gewerkschaft.

[284] Anhand einer Untersuchung in deutschen Unternehmen wollte die *Hans-Böckler-Stiftung* die Annahme überprüfen, ob Kündigungsschutzregeln eine Restriktion bzgl. Mehreinstellungen darstellen. Eine repräsentative Umfrage hierzu hat ergeben, dass knapp zwei Drittel (64%) aller Personalverantwortlichen von Kleinstbetrieben (ein bis fünf Mitarbeiter) davon ausgehen, dass in ihrem Betrieb der Kündigungsschutz gilt. Das heißt, nur ein Drittel aller Verantwortlichen ist sich dessen bewusst, dass in ihren Betrieben kein Kündigungsschutz gilt. Andererseits meinen 14% aller Befragten von Kleinbetrieben mit sechs bis neun Mitarbeitern fälschlicherweise, dass bei ihnen kein Kündigungsschutz herrscht. Die Forscher stellen daraufhin die Annahme in Frage, dass durch eine Lockerung des Kündigungsschutzes Hemmnisse zur Mehreinstellung in Kleinstbetrieben abgebaut werden können, da vielen das geltende Recht nicht bekannt zu sein scheint. Daraus die Schlussfolgerung zu ziehen, dass eine Änderung des Kündigungsschutzes zu keiner Mehreinstellung führen würde, ist methodisch fragwürdig, da zwischen den Messergebnissen und den gezogenen Schlussfolgerungen kein systematischer Zusammenhang besteht. Klammer/ Tillmann 2001

reagieren zu können. Zwar greifen diese Instrumente nicht flächendeckend, aber im Vergleich zu anderen EU-Ländern weisen sie eine bemerkenswerte Erfolgsquote auf. Bei diesen kompensierenden Instrumenten handelt es sich beispielsweise um die sog. *Puljejobs* und die *Servicejobs*. Puljejobs sind Schnupperjobs, in dem der Arbeitslose für einen dem Arbeitslosengeld entsprechenden Lohn eine zeitlang arbeiten und seine Eignung unter Beweis stellen kann. Solche Angebote gehen häufig in normale Arbeitsverhältnisse mit regulärem Gehalt über. Servicejobs sind Arbeitsstellen, die vom Staat subventioniert werden. Dadurch kann der Arbeitgeber einen Ganztagsjob finanzieren, für den er ohne die Lohnsubvention keine ausreichenden Mittel aufbringen könnte. Sollte trotz dieser und zahlreicher anderer Instrumente ein Erwerbsloser längere Zeit ohne Arbeit sein, so kann er bis zur Höchstgrenze von 1.820 Euro im Monat Lohnersatzleistungen in Form von Arbeitslosengeld erhalten. Bei niedrigen Einkommen deckt dieser Satz bis zu 90% des entgangenen Lohns, besser Verdienende müssen allerdings eine beträchtliche Differenz in Kauf nehmen. Doch die meisten Entlassungen und die meisten Langzeitarbeitslosen sind im Bereich des Niedriglohnsektors anzutreffen. Haben die Erwerbslosen trotz Aktivierungsmaßnahmen nach vier Jahren immer noch keine neue Arbeit gefunden, dann erhalten sie Sozialhilfe. Wegen der hohen Lohnersatzleistungen[285] in Dänemark akzeptiert die Bevölkerung den geringen Kündigungsschutz und die hohe Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Das Land hat erfolgreich das liberale angelsächsische Arbeitsmarktmodell mit dem skandinavischen sozialen Netz verbunden und kombiniert somit leicht durchführbare und unbürokratische Neueinstellungen und Entlassungen mit sozialer Sicherheit[286]. Das Modell der Flexicurity wurde in Dänemark ebenso wie in den Niederlanden erfolgreich praktiziert. Die Verringerung der Segmentierung des Arbeitsmarktes hat zur erfolgreichen Beschäftigungsbilanz beigetragen[287].

38. Schlüsselressource Bildung

Das Recht auf gleichwertige Bildung für alle Bürger ist einer der Schlüssel zur Sozialen Demokratie. Es ist unbestritten, dass Bildung maßgeblich über die Zukunftschancen jedes einzelnen Bürgers mitentscheidet. Nur eine den individuellen Fähigkeiten entsprechende Ausbildung in der Schule, im Beruf oder in der Hochschule schafft die personenbezogenen Chancen für ein selbstbestimmtes Leben. Sie eröffnet Perspektiven auf Entscheidungsfreiheit, Teilhabe an den Möglichkeiten der Gesellschaft und ein selbständiges und selbstbewusstes Leben. Die Bildung ist auch einer der Schlüssel für eine sozial gerechte und wirtschaftlich erfolgreiche Gesellschaft. In der Wissensgesellschaft sind hochqualifizierte Arbeitskräfte, die über die Bereitschaft und Fähigkeit zur beständigen Neuqualifikation verfügen, eine fundamentale Voraussetzung für Produktivität und wirtschaftlichen Fortschritt. Da Bildung gleichermaßen die entscheidende Ressource für das humane, soziale und politische Kapital ist, über das eine Person verfügen kann, ist sie für die Förderung von Zivilgesellschaft und Demokratie sowie die Sicherung der sozialen Lebenschancen von ausschlag-

[285] Gamillscheg 2004: 2
[286] Gamillscheg 2004: 2
[287] Als negative Folge ging allerdings ein Stück weit die vorherrschende Gleichheit in den Sozialversicherungs- und Arbeitsmarktsystemen verloren.

gebender Bedeutung[288]. Bildung ist auch mit zunehmender Bedeutung die beste persönliche Versicherung gegen Arbeitslosigkeit. Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind deutlich eher von Arbeitslosigkeit betroffen, als Personen mit Hochschulabschluss.

In der Sozialen Demokratie besteht eine zentrale Verpflichtung des Staates folglich darin, für die freie und gleiche Entfaltung aller Bürger nicht nur die formalen, sondern auch die tatsächlichen Voraussetzungen im Bildungssystem zu schaffen. Eine *chancenausgleichende* Bildungspolitik ist ein Kernelement präventiver Sozialstaatlichkeit. Bildungsinvestitionen sind gleichzeitig Investitionen in persönliche Freiheitschancen, gesellschaftliche Entwicklungspotenziale und demokratische Integration.

OECD-Studien[289] weisen nach: Verbesserungen beim Bildungsstand in der Erwerbsbevölkerung haben in den untersuchten Staaten wesentlich zur Steigerung der Arbeitsproduktivität beigetragen. Eine Steigerung der Quantität und der Qualität der Bildung der Erwerbsbevölkerung führte in allen wichtigen Industrienationen zur Steigerung des Bruttoinlandsprodukts. Bildungsinvestitionen lohnen sich also auch ökonomisch. Ihr Effekt wird allerdings häufig erst nach längeren Zeiträumen sichtbar. Die Langzeitdimension der Prozesse und Reformen im Bildungswesen wird beispielhaft daran deutlich, dass die Leistungsfähigkeit eines Schülers, der 2004 die Sekundarstufe I abschließt, von Veränderungen der Lehrmethoden beeinflusst wird, die bis in das Jahr 1990 zurückreichen. Diese Lehrmethoden werden von Lehrern praktiziert, deren Ausbildung unter Umständen in den sechziger Jahre stattgefunden hat[290].

Der Grundsatz des prinzipiellen Steuerungspragmatismus der Theorie der Sozialen Demokratie verlangt auch auf einem in normativer Hinsicht so zentralen Handlungsfeld wie dem Bildungssystem nicht die Festlegung auf einen bestimmten Typ öffentlicher Einrichtungen. Auch ein gemischtes Bildungswesen mit großen Anteilen privat-betriebener Bildungseinrichtungen, wie etwa das Hochschulsystem in den Vereinigten Staaten, *kann* die Bedingungen erfüllen, soweit ein umfassendes chancengerechtes Stipendiensystem die gleichen Zugangschancen bei gleicher Begabung sichert. Wie auch immer die Frage der Kosten und Gebühren geregelt sein mag, sofern kein Bewerber von irgendeinem Teil des Bildungsangebotes ausgeschlossen wird, zu dem er durch seine Begabung befähigt ist, entspricht es den Anforderungen sozialer Demokratie. Sofern also Elite-Universitäten wie Harvard von den Vermögenden hohe Studiengebühren verlangen, aber auch solche hochbegabten Bewerber annehmen und mit einer das Studium ermöglichenden Finanzierung ausstatten, die sich die Kosten nicht leisten können, widerspricht diese Angebotsstruktur nicht den Bedingungen der Chancengleichheit.

Dennoch lassen sich aus den bekannten empirischen Vergleichsuntersuchungen eine Reihe von Grundsätzen für normativ erfolgversprechende Formen der Institutionalisierung ableiten. Insbesondere die PISA-Studien haben Zusammenhänge im Bereich der Bildungsinstitutionen sichtbar gemacht, die für jede Strategie der sozialen Chancengleichheit von Bedeutung sind[291]. *Dazu gehört die Erkenntnis, dass zwischen einem möglichst frühen Zeitpunkt des Einsetzens pädagogisch fördernder Betreuung im Vorschulalter und möglichst spät einsetzender Differenzierung nach Schultypen auf der einen Seite und Verbesserung*

[288] Allmendinger/ Leibfried 2002, 2004
[289] Schleicher 2003
[290] Schleicher 2003
[291] Deutsches PISA-Konsortium 2001, 2003

der sozialen Chancengleichheit sowie der Lernerfolge auf der anderen Seite eine sehr enge Beziehung besteht.

Frühkindliche Förderung

In der frühen Kindheit machen Menschen die größten Schritte in ihrer Entwicklung. Ihre Lernfähigkeit ist im Laufe ihres Lebens nie wieder so ausgeprägt wie in dieser Lebensphase. Chancen, die in dieser Zeit nicht genutzt werden, sind vielleicht nicht ein für allemal verpasst, es wird aber später erheblich schwerer, sie neu zu eröffnen. Weit gehend wirkungslos bleiben laut der Evaluationsforschung nachholende Bildungsprogramme im späteren Leben, sofern die betreffenden Personen nicht bereits angemessene kognitive Fähigkeiten mitbringen, die sie in früheren Lebensphasen erworben haben. Die Förderung und Unterstützung durch Bildungsangebote hat im frühen Lebensalter also die besten Erfolgsaussichten[292]. Auf diesem Zusammenhang beruht auch die Tatsache, dass die sozialen Ausgleichseffekte umso stärker ausfallen, je früher Bildung einsetzt.

Die Forschung[293] belegt, dass das frühkindliche Alter die bei weitem wichtigste Phase für die Erlernung der „kognitiven Fähigkeiten" ist. Gemeint ist damit zum einen die Fähigkeit, Informationen zu verstehen, zu interpretieren und produktiv zu verarbeiten und zum anderen die Fähigkeit, schnell, effektiv und immer wieder neu zu lernen. Für die Wissensökonomie mit ihrem raschen Wandel von Technologien und Fertigkeitsanforderungen sind die kognitiven Fähigkeiten fundamental. Sie bilden den Schlüssel zu den Bildungsleistungen von Kindern und sind zugleich die Vorbedingung für erfolgreiche Umschulung und Aktivierung im Erwachsenenalter. Schüler, die in Tests bei den kognitiven Fähigkeiten gut abschneiden, gelingt mit höherer Wahrscheinlichkeit der Übergang von der sekundären zur tertiären Bildung.

Die kognitive Entwicklung eines Kindes wird durch die Herkunft und den Bildungsstand der Eltern stark beeinflusst. Zur Sicherung der Chancengleichheit bedarf es daher eines Bildungssystems, das allen Kindern unabhängig von ihrer sozialen Herkunft gleiche Voraussetzungen für den Erwerb kognitiver Fähigkeiten zusichert. Zur Erreichung des Ziels der sozialen Chancengleichheit muss die Vererbung des Sozialstatus von den Eltern auf die Kinder möglichst aufgehoben werden. In Ländern wie den Vereinigten Staaten, Deutschland und Großbritannien leisten die bestehenden Bildungssysteme dies kaum. Die drei nordischen Länder Schweden, Dänemark und Norwegen weisen dagegen eine positive Bilanz auf. Hier hat die väterliche Ausbildung heute keinerlei Einfluss mehr auf die Entwicklung der kognitiven Fähigkeiten und Schulleistungen der Kinder. Diese Länder setzen seit Jahrzehnten auf die allgemeine Versorgung mit Betreuungsmöglichkeiten für Kinder im Vorschulalter. Kinder aus wirtschaftlich und/oder kulturell benachteiligten Haushalten erhalten grundsätzlich dieselben kognitiven Anregungen wie Kinder mit sozial privilegiertem Hintergrund. Deshalb verfügen skandinavische Kinder bei der Einschulung unabhängig von ihrer sozialen Herkunft über gute kognitive Fähigkeiten, was ihre gesamte Bildungskarriere positiv unterstützt und den Schulablauf effizienter gestaltet, weil sich zu Schulbeginn alle Kinder auf einem annähernd gleichen Stand befinden, auf dem aufgebaut werden kann. Von ausschlaggebender Bedeutung für wirkliche Chancengleichheit sind daher Inves-

[292] Sachverständigenrat Bildung der Hans-Böckler-Stiftung 2002: 91
[293] Esping-Andersen 2002

titionen in die frühkindliche Förderung. Dazu zählt auch, die Gebühren für entsprechende Einrichtungen so gering wie möglich zu halten bzw. dem Einkommen entsprechend zu erheben, damit niemand aufgrund seiner finanziellen Situation frühkindliche Bildungsdefizite erleidet. Die in den skandinavischen Ländern praktizierte Regelung hat zum Ausbau eines fast vollständigen Betreuungsangebots für unter Dreijährige geführt[294]. Auch im Hinblick auf die Integration von Kindern aus Migrantenfamilien[295] erscheint ein Anreizsystem oder gar eine Verpflichtung zum Kindergartenbesuch aller Kinder spätestens ab drei Jahren sinnvoll.

Schulische Bildung

Bislang hat die soziale Herkunft nicht nur Auswirkungen auf die Ausprägung der kognitiven Fähigkeiten, sondern auch auf die Chancen der Bildungsbeteiligung bzw. den erreichten Schulabschluss. In früh gegliederten Schulsystemen ist es schwieriger, den Zusammenhang zwischen Merkmalen des familiären Hintergrunds der Schülerinnen und Schüler und ihrem Schulerfolg zu lockern[296]. Ein besonders wirkungsvolles Rezept gegen Bildungsbenachteiligungen ist nach internationalen Erfahrungen die Einheitsschule. Einheitsschulsysteme haben den Vorteil, dass sich schwächere und stärkere Schüler beim Lernen gegenseitig unterstützen. Schwächere Schüler können von den Stärkeren lernen. Die Begabteren erwerben soziale Kompetenz, wenn sie sich den schwächeren Schülern zuwenden und ihnen helfen.

Ebenso wichtig für mehr Chancengleichheit in der Bildung ist die Ganztagsschule. Mit ihrer Hilfe kann das Leistungsniveau in den unteren Sozialschichten verbessert werden, denn durch die Verlängerung der aktiven Lernzeit kann mehr Rücksicht auf Einzelne genommen werden und der positive Effekt auf die kognitiven Fähigkeiten ist stärker. Die Ganztagsschule gewährleistet zugleich auch weitere Ziele Sozialer Demokratie: Sie ermöglicht den Eltern eine bessere Teilnahme am öffentlichen Leben und unterstützt – vor dem Hintergrund der nach wie vor tradierten geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung – die Gleichstellung von Männern und Frauen. Denn ganztägige Kinderbetreuung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Chancengleichheit der Geschlechter bei der Erwerbstätigkeit. Die Ganztagsschule baut bestehende Hindernisse für eine Vollzeiterwerbstätigkeit der Eltern ab und fördert damit aktiv die Gleichberechtigung[297]. Sie muss allerdings als pädagogisch anspruchsvolle Schule organisiert werden. Gefordert ist eine hohe fachliche Qualifikation der Lehrkräfte. Nur diagnostisch kompetente, pädagogisch-psychologisch geschulte, didaktisch versierte und fachkompetente Lehrer sollten das Lernen und den schulischen Alltag der Kinder begleiten. Lehrkräfte sollten außerdem zur ständigen Fort- und Weiterbildung verpflichtet werden. Das Lernen im 45-Minuten-Takt erfüllt nicht die Anforderungen an ein problemlösendes, selbständiges, eigenverantwortliches und handlungsorientiertes Lernen in sinnstiftenden Zusammenhängen.

---

[294] Esping-Andersen 2003b

[295] hier hat die PISA-Studie für Deutschland ebenfalls sehr schlechte Zustände offen gelegt, was die Bildungsintegration von Migrantenkindern betrifft.

[296] Deutsches PISA-Konsortium 2003: 55-57

[297] Hinzu kommt – wie Vergleichstudien zeigen – dass die Erwerbstätigkeit der Frau die Beschäftigungssituation insgesamt und damit auch die Finanzgrundlagen des Sozialstaates fördert. Vergl. Kap. 37

Sozialer Demokratie entsprechen allgemein bildende Schulen, die nach dem Leitbild von Eigenverantwortung und Selbststeuerung ausgerichtet sind. Zum einen sollen alle Menschen zur Eigenverantwortlichkeit im Lernen und Handeln ausgebildet werden, zum anderen muss die Bildungseinrichtung selbst ihre Arbeit eigenverantwortlich gestalten können[298]. Dazu gehört, dass die Zuständigkeit für die Gestaltung der Bildungsprozesse vom Staat auf die unmittelbar Beteiligten verlagert wird. In Vereinbarungen kann festgelegt werden, welche Qualitätskriterien und Leistungsmaßstäbe gelten, welche Inhalte und welche Verbindlichkeit die Arbeit hat und wie sie überprüft und verändert werden sollen. Schüler und Eltern müssen in die Gestaltung der pädagogischen Arbeit miteinbezogen werden. Dies könnte zu einem neuen Verständnis von Schule führen: sie wird begriffen als Ort, an dem sich die Menschen gegenseitig darin unterstützen, Kompetenzen zu erwerben und das Leben bewältigen zu können[299]. Eine Schule in Eigenverantwortung wird selbst zur lernenden Organisation, die den Informationsaustausch mit ihrem gesellschaftlichen Umfeld organisiert. Sie ist in der Lage, die regionalen wie lokalen Rahmenbedingungen und die individuellen Verhältnisse der Schülerinnen und Schüler produktiv aufzunehmen. Eine solche Organisation ist die diesem gesellschaftlichen Teilsystem angemessene Form der Demokratisierung.

Berufliche Bildung

Eine fundierte berufliche Erstausbildung ist für jeden Menschen die Grundvoraussetzung, um eine angemessene Erwerbsarbeit aufnehmen und damit seiner Selbstverantwortung gerecht werden zu können. Gesellschaftliche Teilhabe, Anerkennung und Identität werden in ausschlaggebender Weise durch Ausbildung und Erwerbsarbeit geprägt, auch wenn in Zukunft immer weniger ein stabiler Lebensberuf das Leitbild der Ausbildung sein kann[300]. Alle Jugendlichen brauchen daher einen Rechtsanspruch auf eine grundlegende und qualifizierte berufliche Erstausbildung. Als Grundsätze einer beruflichen Bildungspolitik können gelten:

1. Alle Ausbildungsplatzbewerber, einschließlich der leistungsschwächeren, haben ein Recht auf berufliche Ausbildung.
2. Individuelle Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen beruflichen Bildungswegen müssen sichergestellt werden.
3. Die Ausbildungsstandards unterliegen der öffentlichen Verantwortung.
4. Die Verantwortung für die berufliche Bildung ist kooperativ von Staat und Wirtschaft wahrzunehmen.
5. Nationale Ausbildungssysteme sollten international anschlussfähig sein.

Für die Zukunft des beruflichen Bildungswesens ist wesentlich, ob es gelingt, auch in schwierigen Wirtschaftslagen dem Grundrecht auf berufliche Erstausbildung Geltung zu verschaffen[301]. Ob dies auf dem Wege eigenverantwortlicher Initiativen der wirtschaftli-

[298] Sachverständigenrat Bildung der Hans-Böckler-Stiftung 2002: 85-87
[299] Sachverständigenrat Bildung 2002: 85-87
[300] Sachverständigenrat Bildung 2002: 35
[301] Gukenbiehl 2001

chen Akteure geschieht oder durch staatliche Handlungsverpflichtungen, ist eine pragmatische Frage. Die Gewährleistungsverantwortung für die Erfüllung des Grundrechts liegt in letzter Instanz beim Staat.

Universitätsbildung

Die moderne Wissensökonomie bedarf eines wachsenden Anteils gut ausgebildeter Hochschulabsolventen. Eine hohe Zahl erfolgreicher Hochschulabsolventen verbessert zugleich die individuellen Freiheitschancen und die Bedingungen gesellschaftlichen Wohlstandes. Lange Studienzeiten führen meist zu niedrigen Absolventenzahlen[302]. Länder, in denen kürzere Bildungsgänge möglich sind, weisen höhere Zugangsraten zur Universität auf. Ein differenziertes Angebot an Abschlüssen kann sowohl helfen, Qualifikationen besser auf den Bedarf am Arbeitsmarkt abzustimmen, als auch individuelle Hemmschwellen zu senken, ein Studium anzutreten. Zudem sorgt ein differenziertes Hochschulangebot tendenziell für deutlich niedrigere Abbrecherquoten[303]. In der Hochschulausbildung müssen in den entsprechenden Fachrichtungen die Möglichkeiten der Verbindung von Studieren und Arbeiten erweitert und der Berufspraxisbezug intensiviert werden. Der mehrfache Wechsel zwischen Studium und Erwerbsarbeit im Laufe eines Berufslebens wird zunehmend zur Regel. Die Universitäten werden sich daher auch für die berufliche Weiterbildung öffnen.

In fast allen Ländern sind Kinder aus Arbeiterfamilien an den Hochschulen unterrepräsentiert, während Kinder aus Familien von Beamten, Selbstständigen, freiberuflich Tätigen und Angestellten überproportional häufig Hochschulabschlüsse erwerben. Die familiäre Herkunft hat für die Bildungslaufbahn der nachkommenden Generation eine ungebrochene Steuerungskraft. Bisherige soziale Auswahlmechanismen bleiben wirksam[304]. Aufgabe einer die Chancengleichheit fördernden Bildungspolitik im Hochschulbereich ist daher die gezielte Förderung begabter Individuen aus sozial benachteiligten Familien durch finanzielle Hilfe bei der Begleichung von Studiengebühren und für den Lebensunterhalt. 1999 verpflichteten sich in Bologna 29 europäische Staaten, einen europäischen Hochschulraum zu schaffen, d.h. die Zusammenarbeit zwischen ihren Universitäten zu fördern, vergleichbare Studiensysteme einzuführen, die Mobilität der Studierenden und die Anerkennung der Studienabschlüsse zu erleichtern und Qualitätssicherungssysteme zur Stärkung gegenseitigen Vertrauens einzuführen. Dieser Prozess der besseren Vergleichbarkeit von Studienabschlüssen muss vorangetrieben werden.

Weiterbildung – Lebenslanges Lernen

Eine lebenslange Beschäftigungsfähigkeit kann nur erreicht werden, wenn jeder Einzelne bereit und in der Lage ist, sich ständig weiterzuentwickeln und weiterzubilden. Die Fähigkeit und Bereitschaft zur Weiterbildung müssen allerdings in den ersten Bildungsphasen gelegt werden, denn hier geschieht die Basisqualifikation für das Weiterlernen. Eigenverantwortung und Selbststeuerung der Teilnehmer spielen im Bereich der Weiterbildung eine

[302] Schleicher 2003
[303] Schleicher 2003
[304] Bathke/ Schreiber/ Sommer 2000: 4-12

fundamentale Rolle. Die Bürger müssen in die Lage versetzt werden, ihren Bedarf an Weiterbildung zu erkennen, geeignete Bildungsangebote auszuwählen, Kompetenzen zu erwerben und den Erfolg bzw. das Kosten-Nutzen-Verhältnis der eigenen Weiterbildung zu bewerten[305]. Zwischen ökonomischen und (weiter)bildungspolitischen Entscheidungen besteht kein prinzipieller Widerspruch. Weiterbildung liegt durchaus im betrieblichen Interesse und ist daher auch vom Betrieb zu unterstützen. Die Arbeit im Betrieb muss so organisiert werden, dass Lernmöglichkeiten eröffnet werden und die Mitarbeiter ihre Kompetenzen eigenständig entfalten können[306]. Noch immer gibt es ein ausgeprägtes Ungleichgewicht bei der Weiterbildungsbeteiligung und zwar zugunsten der formal höher Qualifizierten. Es kommt daher darauf an, den Zugang zur Weiterbildung zu erweitern. Bildungsmäßig Benachteiligte müssen in öffentlicher Verantwortung nachhaltig gefördert werden[307]. Die Entwicklung neuer Arbeitszeitmodelle wie Zeitkonten, Sabbatjahre etc. kann dazu beitragen, neue Weiterbildungszeiten bereitzustellen und zu fördern.

Schweden kann in dieser Hinsicht als *best-practice* Modell gelten[308]. Hier begründen Qualifikationszeiten bereits eigene Ansprüche auf eine Einkommensrente. Außerdem wurde in Schweden die Altersgrenze für die Beanspruchung öffentlicher Studienmittel von 45 auf 50 Jahre angehoben. Das Bildungsangebot für Erwachsene ist vielfältig:

„Kommunale Volksschulen, Abendgymnasien und spezielle Angebote für Schreibunkundige, ein breites frei gemeinnütziges Bildungsangebot, das insbesondere auf Initiativen aus dem Bereich der Arbeiterbildung, religiöser Gemeinschaften und der Anti-Alkoholismusbewegung zurückgeht, und schließlich ein aufwendiges Angebot an beruflichen Fortbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten, die teils vom Staat, teils von den Tarifpartnern angeboten werden“[309].

Bildungspolitische Grundsätze der Sozialen Demokratie

Bildungspolitik wird bis heute häufig immer noch nicht zur Sozialpolitik gezählt, obwohl das Bildungswesen zu den wichtigsten Institutionen einer Verteilung von Lebenschancen und damit als zentraler Faktor der Bekämpfung sozialer Ungleichheit gelten kann[310]. Auch im Bildungssystem müssen die Mittel effektiv eingesetzt und effizient genutzt werden. Die verfügbaren Mittel sollen vor allem verteilungsgerecht eingesetzt werden. So sollte z.B. die Benachteiligung der Bildungswege, die über die Hauptschule zu Abschlüssen im Dualen System führen, gegenüber denen, die über Gymnasien zu Hochschulabschlüssen führen, aufgehoben werden. Bildungspolitik muss selbstreguliertes Lernen fördern, die Urteils- und Orientierungsfähigkeit der Menschen stärken, sowie den Menschen zur Widerständigkeit erziehen. Es gibt Belege dafür, dass die darauf bezogenen neuen Dimensionen von Humankapital an Bedeutung gewinnen, vor allem Eigenschaften wie soziale Fertigkeiten, Führungsfähigkeit, „emotionale Intelligenz“, kulturelles und soziales Kapital.

[305] Sachverständigenrat Bildung 2002: 48-49
[306] Sachverständigenrat Bildung 2002: 48-49
[307] Sachverständigenrat Bildung 2002: 51
[308] Kaufmann 2003: 200
[309] Kaufmann 2003: 200
[310] Allmendinger/ Leibfried 2004

Als Grundsätze einer Bildungspolitik der Sozialen Demokratie können daher die folgenden gelten:

Erstens: Jeder Mensch hat ein Recht auf eine intensive Grundausbildung, die ihn befähigt, von seinen Grundrechten und Grundpflichten wirksamen Gebrauch zu machen.

Zweitens: Jeder Mensch hat ein Recht auf eine weiter führende berufliche Ausbildung.

Drittens: Es ist die Pflicht des Staates, dafür Sorge zu tragen, dass diese Rechte effektiv ausgeübt werden können.

Das Recht auf Bildung hat drei Aspekte: Es ist erstens ein *soziales Grundrecht* aller Bürger, es betrifft zweitens die *Chancengleichheit*, keine Gruppe darf bevorzugt oder benachteiligt werden; und es begründet drittens die Pflicht des Staates zu einer *aktiven Bildungspolitik*. Denn nur so kann Chancengleichheit nicht nur formal sondern auch real gewährleistet werden.

Das gesamte Bildungs- und Weiterbildungsangebot sollte der Gesellschaft als öffentliches Gut zur Verfügung gestellt werden. Das bedeutet aber nicht, dass Bildung grundsätzlich kostenfrei sein muss, sondern vielmehr, dass keiner Person die Teilnahme am Bildungssystem aufgrund fehlender finanzieller Mittel verwehrt werden darf. Auch wenn es als wünschenswert erachtet wird, Bildung als freies und gleiches Gut kostenfrei anzubieten, so dürfte eine solche Forderung kaum vollständig aus öffentlichen Haushalten zu finanzieren sein[311]. Nach Einkommen und Vermögen gestaffelte Kostenbeiträge stehen, vor allem in höheren, berufsbefähigenden Stufen des Bildungssystems, nicht im Widerspruch zu den Grundrechten von Personen und allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen. Das gilt insbesondere für das Hochschulstudium, dessen erfolgreicher Abschluss in der Regel noch mit dem späteren Erwerb von durchschnittlich höheren Einkommen verbunden ist. So lassen sich etwa nach dem Beispiel Australiens nachgelagerte Studiengebühren oder andere Arten der Studienfinanzierung rechtfertigen, vor allem wenn die Tatsache berücksichtigt wird, dass viele andere Berufsausbildungen und -weiterbildungen nur gegen Bezahlung angeboten werden.

39. Narrative des Sozialstaats

Wie *Bo Rothstein* beobachtet hat, wird über die politische Zustimmung zu Art und Ausmaß des Sozialstaates durch das Wahlverhalten von Mittelschichtmilieus entschieden, deren ökonomische Handlungsrationalität letztlich offen lässt, ob sie sich eher für einen residualen Sozialstaat entscheiden, in dem sie ihre soziale Sicherung auf privatem Wege abschließen oder für einen universalistischen Sozialstaat, der ihre soziale Sicherung auf angemessenem Niveau auf öffentlichem Wege gewährleistet[312]. Ausschlaggebend ist dabei häufig eine spezifische Kombination unterschiedlicher Rationalitätsformen, bei der sich die ökonomische Rationalität des eigenen Interesses mit einer verständigungsorientierten Rationalität des Gemeinschaftsinteresses verbindet[313]. In soziologischer und wahlpolitischer Hinsicht dürften die Fälle höchst selten sein, in denen eine realisierte Form des Sozialstaates sich mit

[311] Außerdem sollte aus Gerechtigkeitsgründen darauf hingewiesen werden, dass durch ein kostenfreies Angebot Nichtakademiker die Ausbildung von Akademikern mitfinanzieren, obwohl letztere nach der Ausbildung meist einen durchschnittlich höheren Verdienst haben.

[312] Rothstein 2002

[313] Vergl. Kap 9

den ökonomisch rationalen Interessen der Wählermehrheit vollständig deckt. Das ist einer der Gründe dafür, dass für spezifische Sozialstaatsprojekte in der wahlpolitischen Arena in der Regel mit einer von Land zu Land und von Situation zu Situation unterschiedlichen Mischung von Argumenten aus dem ökonomisch-rationalen, dem ethischen und dem historischen Erfahrungsbereich geworben wird[314]. Auf diese Weise entstehen historisch gestützte, kontext-spezifische Narrative des Sozialstaats, die ihn in einer schwer zu entflechtenden Verknüpfung von Interessen, Argumenten, Geschichten und Zukunftsmotiven zu legitimieren suchen[315].

Obgleich in solchen Narrativen die ökonomischen Eigeninteressen unterschiedlicher wahlpolitischer Zielgruppen immer *auch* ihren Platz finden, enthalten sie doch eine wesentlich heterogenere Mischung von Motiven und Begründungen. Konkrete Sozialstaats-Narrative müssen, um wahlpolitische Erfolge erzielen zu können, in die Geschichte und die aktuelle Erfahrungssituation derjenigen Gesellschaft eingebettet sein, in der sie entstehen und an die sie sich wenden. Sie sind daher im Sinne der *Habermasschen* Theorie des kommunikativen Handelns wichtige Elemente der gesellschaftlichen Ethik als einer gemeinsam geteilten Vorstellung des *kollektiven Guten*[316]. Einerseits sind sie weiter gefasst als der Horizont der unterschiedlichen sozial-ökonomischen Interessen und beziehen moralische Gesichtspunkte mit ein. Andererseits sind sie enger gefasst als die universalistischen Normen der Moral, ohne diesen zu widersprechen. Gleichzeitig enthalten sie Vorstellungen darüber, wie die betreffende politische Gemeinschaft nach den gemachten Erfahrungen die gemeinsame Geschichte fortsetzen sollte. Solche Sozialstaats-Narrative müssen sozialökonomische Gruppeninteressen integrieren. Das geschah mit großem Erfolg im schwedischen Fall vor allem dadurch, dass auf überzeugende Weise das Argument vertreten werden konnte, wonach der universalistische Sozialstaat gleichermaßen den sozial-ökonomischen Interessen der Mittelstandsmilieus, der kleinen Bauern und der Arbeiter, entsprach. Verbunden wurden die sozialen Leistungen zusätzlich mit der legitimierenden Idee, dass auf diese Weise die ganze Gesellschaft eines kleinen Landes in ein Verhältnis wechselseitiger Solidarität ihrer Mitglieder eintrete, wodurch diese Form sozialstaatlicher Organisation ethisch ausgezeichnet und ökonomisch plausibel gemacht wurde.

Das Bewusstsein, dass sich Bürger wechselseitig die Rechte und Sicherheiten garantieren, die ihr Sozialstaat gewährleistet, ließ die Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen als ein unanzweifelbares Bürgerrecht erscheinen und entzog es damit dem Risiko der sozialen Diskriminierung. Eine historisch kausale Komponente nach Art der Hegelschen Kausalität des Schicksals kam hinzu, die den offensichtlichen wirtschaftlichen Erfolg des Landes im Wettbewerb mit so vielen größeren und mächtigeren Volkswirtschaften auf die in der Organisation des Sozialstaates verkörperte Solidarität seiner Bevölkerung zurückführte[317]. Diese kausal-gefärbte Erzählung brachte das Ausmaß des ökonomischen Erfolges mit der in der Organisation des Sozialstaates verkörperten Solidarität der Bevölkerung des kleinen Landes in einen Zusammenhang mit der impliziten oder expliziten Konnotation, das im Falle geschwächter oder verweigerter Solidarität auch die ökonomischen Erfolge, gleichsam als Strafe, ausbleiben würden.

---

[314] Vergl. V. Schmidt 2000a
[315] Diesen Begriff in diesem Zusammenhang entnimmt der Autor einem Gespräch mit Joakim Palme.
[316] Habermas 1981
[317] Milner 1989

Dem hochgradig positiven Sozialstaats-Narrativ der schwedischen Gesellschaft steht das in den Vereinigten Staaten dominierende negative Narrativ des Sozialstaates auf informative Weise gegenüber[318]. In diesem Narrativ wird unter dem Einfluss der kalvinistisch-puritanischen Tradition die Bedürftigkeit den betroffenen Personen als eine Art Schuld zugeschrieben, so dass das Angewiesensein auf sozialstaatliche Leistungen in schwerwiegender Weise stigmatisiert wird. Dabei wird mit Hinweis auf das Beispiel der Erfolgreichen von der kausalen Wirkung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen gänzlich abstrahiert und dem Einzelnen sein Misserfolg am Markt als ein letztlich ethisch verursachtes Versagen zugerechnet. In diesem Narrativ spielen auch religiöse Vorstellungen eine Rolle, denen zufolge Armut und Bedürftigkeit als eine Art Strafe zu verstehen seien und damit die Gesellschaft selbst schuldig würde, wenn sie den betreffenden Personen in zu großzügiger Weise Hilfe gewährt. Soziale Bürgerrechte passen nicht zu einer solchen Erzählung. Zu ihr gehört ein historisch kausales Narrativ, das den ethischen Geist der ganzen Gesellschaft und damit eine der wesentlichen Bedingungen für soziales und ökonomisches Wohlergehen gefährdet sieht, wenn den aus eigenem Verschulden Erfolglosen in zu weit gehender Weise geholfen wird. Die residualen Sozialstaatsleistungen, die im Rahmen dieses Narrativs allenfalls legitimiert werden können, sollen die Armut als Druck und Strafe für die von ihr Betroffenen spürbar bleiben lassen, um für sie selbst und für die anderen die Motivation zur ethischen Besserung und zur vermehrten wirtschaftlichen Anstrengung aufrecht zu erhalten. Im Rahmen eines solchen Narrativs lässt sich nicht viel mehr als eine reine Überlebenshilfe rechtfertigen, die, gerade um die selbstverschuldete Abhängigkeit im Bewusstsein der Betroffenen wach zu halten, eher von privater Mildtätigkeit als von staatlichen Instanzen gewährt werden sollte.

In Deutschland unterlag das Sozialstaats-Narrativ in den anderthalb Jahrhunderten seiner öffentlichen Rolle einem exemplarischen Wandel. Soweit es um die Anfänge des Sozialstaates in der Zeit des Kaiserreiches ging, basierte die legitimierende Rahmenerzählung auf der vermeintlich allen gesellschaftlichen Konflikten, Interessen und Egoismen entrückten Autorität des paternalistischen Staates. Dieser sorgt je nach eigenem Gutdünken nach Würdigkeit und Status für die ihm Anvertrauten. Die einzelne Person sollte sich auf dessen Fürsorge verlassen können, ohne jedoch einen Rechtsanspruch auf sie als gleichberechtigter Bürger geltend machen zu dürfen. Auf diese Weise war die Annahme sozialer Leistungen zwar nicht stigmatisiert, aber auch nicht als Bürgerrecht uneingeschränkt akzeptiert. Entsprechend der zum konservativen Etatismus gehörenden Gesellschaftsvorstellung war die Teilung in Statusgruppen und Stände ein wesentlicher Teil der legitimierenden Erzählung, die jedem das Seine zumaß und eben nicht jedem das nach Gleichheitsnormen Zustehende zuerkannte[319].

Im Verlaufe der deutschen Geschichte ergaben sich Krisenerfahrungen, die in die Konstruktionen des Sozialstaats-Narrativs eingingen. Vor allem in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg spielte eine kausale Verknüpfung zwischen mangelnder sozialer Sicherung und dem Scheitern des ersten deutschen Demokratieversuchs eine große Rolle. Zwar stellt infolgedessen keine der Parlamentsparteien den grundrechtsgestützten Sozialstaat gänzlich in Frage, die konkurrierenden Narrative von konservativen und sozialdemokratischen Akteuren unterscheiden sich aber in der Akzentuierung der kausalen und verschuldensethischen Komponenten ihrer Erzählungen. Die Konservativen neigen, ohne in Konfrontation

[318] Esping-Andersen 1990, Hutton 2002
[319] Reichel 1981, Kaufmann 2001, 2003

zum etablierten Sozialstaat zu gehen, dazu, das Verschulden der hilfsbedürftigen Personen in den Vordergrund zu stellen und einen Kausalzusammenhang zwischen zu großzügig ausgebautem Sozialstaat und wirtschaftlichem Versagen des eigenen Landes in der weltwirtschaftlichen Konkurrenz herzustellen. Die sozialdemokratischen Opponenten betonen hingegen eher die strukturellen Ursachen für das Marktversagen risikobetroffener Personen, sowie den kausalen Zusammenhang zwischen sozialer Sicherheit und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit.

Sozialstaatsnarrative spielen für die Legitimation politischer Handlungsstrategien in diesem Bereich eine Schlüsselrolle. Sie verbinden die politischen Zeitdimensionen von Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft mit kausalem Anspruch. Sie gewinnen ihre Kraft aber nur daraus, dass sie mit den Erfahrungen der Betroffenen in Einklang stehen und ihnen Sinn und Richtung geben.

40. Soziale Demokratie Europa

Negative und positive Integration in der EU

In der Diskussion um die Zukunft der Sozialen Demokratie repräsentiert die Europäsche Union die Erwartung, dass die transnationale Rekonstruktion derjenigen politischen Rahmensetzungs- und Regulierungskompetenzen, die durch die negative Globalisierung auf nationaler Ebene verloren gegangen sind, auf der regionalen Ebene möglich ist[320]. Die EU weist nämlich zwei Eigenarten auf, die sie für ein solches Projekt in ungewöhnlichem Maße geeignet erscheinen lassen. *Erstens* verfolgen alle Mitgliedsländer in einem bestimmten, wenn auch unterschiedlichen Maße und breiter Variation Projekte einer Sozialen Demokratie; und *zweitens* verfügt die Gemeinschaft über politische Institutionen, die sie in dieser Hinsicht prinzipiell handlungsfähig macht. Der hohe Anteil des transnationalen Handels, den Länder wie Deutschland *innerhalb* der EU abwickeln (ca.70%), macht den gemeinsamen europäischen Markt für die Mitgliedsländer selbst schon zum entscheidenden Teil der transnationalen Marktintegration. Wenn es also auf dieser Ebene gelingt, die politische Regulierungsmacht und die soziale Einbettungskompetenz über die Märkte zurück zu gewinnen, dann wäre das Demokratie- und Zivilisierungsdefizit der ökonomischen Globalisierung im Wesentlichen behoben. Mit ihrer politischen Architektur aus Parlament, Kommission, Gerichtshof, Rat und Zentralbank verfügt die EU insgesamt gesehen über eine hinreichende politische Institutionalisierung für eine erfolgreiche Politik der positiven Integration. Mit ihrer Hilfe könnte sie im Prinzip die erheblichen Defizite aus der bisherigen überwiegend bloß negativen Integration der Schaffung gemeinsamer Märkte durch die Beseitigung von Grenzen und Hindernisse überwinden[321].

Im Maße, wie auf europäischer Ebene die transnationale Rekonstruktion politischer Regulationsfähigkeit und sozialer Gestaltungsmacht gelingt, wäre für die Mitgliedsländer ein erheblicher Teil des Drucks beseitigt, den die ökonomische Globalisierung auf sie ausübt. Darüber hinaus bietet die beträchtliche Handlungsmacht der EU Voraussetzungen für die politische Realisierung der sozialen Einbettung der offenen Märkte auf der globalen

[320] Platzer 1997, Schwengel 1999, Leibfried/ Pierson 1998
[321] Leibfried/ Pierson 1998

Ebene, die die Erfolgschancen jeder einzelnen Mitgliedsnation in dieser Hinsicht potenziert. Für das Projekt der sozialen Einbettung transnationaler Märkte haben positive Integrationserfolge in der EU daher eine dreifache Bedeutung:

Erstens: Sie stellen in einer, wenn auch noch regional begrenzten, Arena die transnationale Regulation wieder her.

Zweitens: Sie bilden als Modell ein reales Paradigma fortgeschrittener transnationaler Demokratisierung, politischer Regulierung und sozialer Einbettung.

Drittens: Sie erhöhen durch die Handlungsmacht in Verbindung mit der spezifischen politischen Identität der EU die Chancen für das Gelingen des Projekts der positiven Globalisierung[322].

Wenngleich die Hoffnung auf eine Rückgewinnung der politischen Regulationskompetenz über die Märkte auf der Ebene der EU nicht unbegründet ist, zeigen sich bei näherer Betrachtung jedoch beträchtliche Komplikationen für ein solches Projekt. Die historisch beispiellose Erfolgsgeschichte der schrittweisen Intensivierung der wirtschaftlichen und politischen Integration Europas seit den *Römischen Verträgen* des Jahres 1957 war nämlich auf der Ebene realer Wirkungszusammenhänge im Wesentlichen eine Geschichte des Fortschritts der negativen Integration, des Abbaus aller nationalstaatlichen Hindernisse, die der Entstehung eines einheitlichen Marktes entgegenwirken[323]. Die Anstrengungen der Mitgliedsländer der Europäischen Union, nach und nach alle Hemmnisse hinweg zu räumen, die einem vollständig integrierten europäischen Markt noch im Wege standen, sind mit der Einrichtung der europäischen Wirtschaftsunion, die seit 2002 auch zur Währungsunion geführt haben, zu einem erfolgreichen Abschluss gelangt. Im Hinblick auf die Zukunft des *Sozialraums Europa* kommen aber Bedingungen und Zusammenhänge ins Spiel, die als Filtersysteme die Umsetzung sozialer Einbettungsstrategien erschweren.

Erstens: Aufgrund des ursprünglichen Europäischen Gemeinschaftsvertrages und der spezifischen Architektur der europäischen politischen Institutionen hat sich der bisherige Einigungsprozess im Wesentlichen zugunsten eines umfassenden Übergewichts freier Märkte auf Kosten politischer Regulierungskompetenzen ausgewirkt.

Nach und nach haben die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof dafür gesorgt, dass alle Barrieren im Zugang zu den nationalen Märkten abgebaut wurden und zwar auch dann, wenn die Regierungen einzelner Länder in Bereichen wie Telekommunikation oder Güterverkehr aus Gründen der öffentlichen Daseinsfürsorge eine andere Lösung bevorzugten. Eine von libertären Marktvorstellungen in Teilen der Europäischen Kommission und beim Europäischen Gerichtshof geleitete Rechtssetzungspolitik hat die nationalen Gestaltungsmöglichkeiten im gesamten Wirtschaftsbereich weit wirksamer und nachhaltiger aufgehoben, als die globalen Märkte selbst es bewirken könnten. Gleichzeitig wurden dabei die in vielen Ländern vorhandenen Regelungen einer gemischten Wirtschaftsordnung, die bestimmte Güter unter Schutz und Kontrolle staatlicher Verantwortung stellt, zugunsten reiner Marktlösungen abgebaut. Das Resultat ist auf der Ebene der EU eine rechtlich fixierte freie Marktwirtschaft mit begrenzten nationalen Regulierungslegitimationen, aber auch ohne europaweite Regulierungsinstrumente.

Zweitens: Da das europäische Recht nicht nur direkt in die einzelnen Länder hinein wirkt, sondern auch einen allgemeinen Vorrang vor allem nationalen Recht einschließlich des Verfassungsrechts beansprucht, ist auf diese Weise europaweit die Marktverfassung der

[322] Meyer 2004a
[323] Scharpf 1999a

libertären Demokratie durch einen allmählichen Prozess der Rechtsetzung in Kraft getreten, die auf nationaler Ebene die gemischtwirtschaftlichen Vorstellungen der Sozialen Demokratie entlegitimiert und minimiert hat. Dies konnte geschehen, da die Kommission und der Gerichtshof die ursprünglichen Verträge auslegen konnten und dazu nicht der Mitwirkung der einzelnen Regierungen im Ministerrat bedurften.

Drittens: Die rechtliche und institutionelle Architektur der Europäischen Union ist von einer folgenreichen Asymmetrie beherrscht. Während die Maßnahmen der *negativen* (marktschaffenden) Integration durch das Eigengewicht der supranationalen Akteure der Union (Kommission, Gerichtshof), zum Teil ohne Zustimmungsverpflichtung der nationalen Regierungen durchgesetzt werden können, bedürfen alle marktkorrigierenden Maßnahmen der *positiven* Integration des Konsenses der nationalen Regierungen. Sie sind daher wesentlich schwerer zu realisieren als die liberale Marktpolitik.

Viertens: Alle wichtigen politischen Konzepte der Sozialen Demokratie wie ökonomische Makrosteuerung, Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Ökologiepolitik, Bildungspolitik und Arbeitsbeziehungen gehören in den Bereich der positiven Integration. Für sie ist jeweils eine Einigung zwischen den Vertretern der unterschiedlichen Regierungen im Ministerrat erforderlich. Da aber Politikbereiche, die grundlegende wirtschaftliche Interessen, ideologische Fundamentalpositionen oder erhebliche Unterschiede in den institutionellen Strukturen der einzelnen Länder betreffen, im Ministerrat kaum einigungsfähig sind, wirkt sich die strukturelle Asymmetrie der politischen Architektur und des politischen Prozesses in der Europäischen Union in erheblichem Umfang zuungunsten von Projekten der Sozialen Demokratie aus.

Fünftens: Es kommt hinzu, dass alle Regierungen in Europa, auch diejenigen die den Zielsetzungen der Sozialen Demokratie besonders verpflichtet sind, in ihrer Europapolitik nicht allein ihren programmatischen Vorstellungen folgen können. Sie bleiben stets in beträchtlichem Umfang auch an das gebunden, was in ihrer jeweiligen nationalen politischen Arena als das Interesse ihres Landes gegenüber den anderen Ländern definiert wird.

Aus all diesen Gründen ist es wenig wahrscheinlich, dass eine europaweite Soziale Demokratie allein schon aus den politischen Institutionen, die das prinzipiell ermöglichen, und aus der Führungsrolle sozialdemokratischer Parteien in der Mehrzahl der europäischen Regierungen hervorgehen kann. Zwar ist die Erwartung realistisch, dass es in der EU zur Festlegung verbindlicher *Sozialstandards* auf hohem Niveau kommt. Deren Umsetzung in konkrete Sozialpolitik und das tatsächlich realisierte Niveau der sozialen Sicherung bleiben aber aus mindesten zwei Gründen auf sehr lange Sicht Projekte nationalstaatlicher Politik der Mitgliedsländer: 1. wegen der äußerst unterschiedlichen Sozialstaatsregime der Mitgliedsländer; 2. wegen des auf längere Sicht fortbestehenden Gefälles ihrer Wirtschaftsleistungen. Während in der Ökologiepolitik, der Struktur- und Technologiepolitik, der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik und bei der Festlegung von sozialen Mindeststandards alle Spielräume der positiven Integration ausgeschöpft werden können, die die Institutionen der Gemeinschaft erlauben, muss für eine Politik der Sozialen Demokratie in wichtigen Belangen der Konsens sämtlicher Mitgliedregierungen im Europäischen Rat erzielt werden.

Schritte zum gemeinsamen Sozialraum

In ungleichzeitigen und asymmetrischen, aber dabei durchaus konsequenten Schritten ist das System der negativen Integration durch Elemente positiver Integration gemeinsamer redistributiver und regulativer sozialer Strukturen komplementiert worden.

Für die Theorie der Sozialen Demokratie stellen sich infolgedessen drei Schlüsselfragen.

1. Entwickelt sich die EU zu einem einheitlichen transnationalen politischen Raum für die Einbettung und Regulation der Märkte, der die neuen Restriktionen aus den global offenen Märkten für die Mitgliedsländer überwinden kann?
2. Verlieren auf diese Weise die nationalstaatlichen Strategien der Einbettung und Steuerung ihr Gewicht? Treten die Mitgliedsstaaten ihre sozialpolitischen Kompetenzen ab mit der Folge der allmählichen Herausbildung eines einheitlichen Sozialraums Europa?
3. Verändert der Aufbau eines nach außen verhandlungsfähigen einheitlichen Wirtschafts- und Sozialraums Europa die globale Akteurskonstellation für eine Politik der Sozialen Demokratie in der Weltarena entscheidend?

Empirisch begründete und theoretisch plausible Antworten auf diese Fragen gehören zu den Voraussetzungen für die Erklärung der künftigen Bedeutung divergenter Sozialstaatsregime und der Beziehungen zwischen den neuen Herausforderungen für Soziale Demokratie auf der nationalstaatlichen Ebene und den Antwortmöglichkeiten durch transnationale Politiken.

Europäische Sozialpolitik

Fortschritte europäischer Sozialpolitik lassen sich in vier Handlungsfeldern beobachten[324]:

Erstens, im Bereich der *regulativen* Politik der EU in Gestalt sozialer Anforderungen im EWG-Vertrag, der Einheitlichen Europäischen Akte, den Verträgen von Maastricht und von Amsterdam und , wenn auch in geringem Maße, im Vertrag von Lissabon.

Zweitens in den Formen *re-distributiver* Politik, also durch vertraglich verankerte Regelungen, die gleichzeitig umverteilende Wirkung haben und somit direkt als supranationale Politik wirksam werden. Sie kommt vor allem in der Agrarpolitik und in den Europäischen Sozial- und Regionalfonds zum Ausdruck.

Drittens in der Form *kollektivvertraglicher* Abkommen. Dabei handelt es sich um Sozialregulierungen, die durch den Dialog der Sozialpartner entstehen.

Viertens ist seit dem der Beschluss des *Europäischen Rates* in Lissabon 2000 eine neue Methode zur Koordinierung distributiver und regulativer Politiken der Mitgliedsländer vereinbart worden, die weit reichende Konsequenzen für deren Europäisierung haben kann.

[324] Vergl. Hantrais 2000, Nielsen/ Szyszczak 1997, Giddens/Diamond/Liddle 2006

Regulative Grundlagen

Schon in den Römischen Verträgen von 1957 waren *Ziele* deklariert, die nur durch sozialpolitische Maßnahmen zu erreichen waren. So etwa wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt, stetige Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen und die rasche Hebung des Lebensstandards. Darüber hinaus waren einige wenig konkretisierte Vorgaben enthalten, vor allem über die Freizügigkeit und soziale Sicherheit der Wanderarbeiter, die Errichtung eines Europäischen Sozialfonds[325] und die Förderung einer engen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten in sozialen Fragen, die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgeltes für Männer und Frauen und die Entwicklung allgemeiner Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Politik in der beruflichen Bildung[326]. Diesen Zielen entsprechen jedoch keine sozialpolitischen Institutionen und Instrumente in den Verträgen, die ihre Realisierung gewährleistet hätten.

Seit dem Beginn der neunzehnhundertsiebziger Jahre wurde in verschiedenen Absichtserklärungen der Mitgliedsstaaten ein Konsens darüber zum Ausdruck gebracht, dass zum Gelingen der wirtschaftlichen Integration auch die Sozialpolitiken der einzelnen Nationalstaaten koordiniert werden müssen. 1973 legte die Kommission dem Rat das *Sozialpolitische Aktionsprogramm* vor, das 1974 in Kraft trat. Es enthält einen Maßnahmenkatalog, der die Beteiligung der Arbeitnehmer und Sozialkontrahenten verlangt. Dieses Programm war der Grundstein aller weiter reichenden sozialpolitischen Initiativen der Gemeinschaft, denn die Sozialpolitik wird darin zu einem gleichrangigen Ziel der EG neben der Wirtschafts- und Währungsunion erklärt. Dem Aktionsprogramm folgten weitere sozialpolitische Maßnahmen in Form von Richtlinien des Ministerrats zur Gleichbehandlung der Geschlechter, zum Arbeitsrecht, zum Beschäftigungsschutz und zum Gesundheits- und Sicherheitsschutz[327].

Die 1987 in Kraft getretene *Einheitliche Europäische Akte* (EEA) war der erste Änderungsvertrag zum EWG-Vertrag. Sie enthielt neben den Bestimmungen zur Errichtung des europäischen Binnenmarkts auch eine Reihe von sozialpolitischen Regelungen. So wurde in den Bereichen der Verbesserung der Arbeitsumwelt und des Schutzes von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz als Mindestnorm die qualifizierte Mehrheitsentscheidung für Richtlinien eingeführt[328]. Der Kommission wurde die Aufgabe zugewiesen, den Dialog der Sozialpartner zu entwickeln, der zu europäischen Kollektivverträgen führen könne, wenn dies gewünscht würde[329]. *Soziale Kohäsion* wurde zu einer sozialpolitischen Schlüsselnorm, die darauf gerichtet ist, das Wohlstandsgefälle unter den Mitgliedsstaaten abzubauen[330]. Auch die Harmonisierung des Arbeitsschutzes wird durch die EEA ermöglicht.

1989 wurde die multilaterale[331] *Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehme*r ratifiziert. Sie normierte nicht nur die soziale Dimension der Gemeinschaft in grundsätzlicher Form, sondern machte eine Reihe konkreter sozialpolitischer Zielsetzungen

[325] Der Fonds dient dazu, nationale Träger der Arbeitsmarkt- bzw. Sozialpolitik bei Maßnahmen der beruflichen Umschulung, der Umsiedlung oder der Produktionsumstellung zu bezuschussen.
[326] Lampert/ Althammer 2001: 410
[327] Däubler 1999: 521
[328] In Art. 118a
[329] In Art. 118b
[330] In Art. 130a-130e
[331] Multilateraler Vertrag und kein Gemeinschaftsvertrag, weil Großbritannien unter Premierministerin Thatcher den Vertrag nicht unterzeichnete, obwohl er mehrmals aufgrund ihrer Forderungen „entschärft“ wurde.

verbindlich. Der Vertrag von *Maastricht* von 1991/1992, dessen Hauptthema die Währungsunion ist, enthält auch ein sozialpolitisches Protokoll. Es basiert auf der 1989 ratifizierten *Sozialcharta*. Es wurde zunächst nur von elf[332] Mitgliedstaaten in der Form eines *opting in* vereinbart. Die sozialpolitischen Vorschriften des ursprünglichen EG-Vertrages blieben unverändert, um den Vorbehalten Großbritanniens Rechnung zu tragen. 1993 legte die Kommission das *Grünbuch über die europäische Sozialpolitik* vor, das eine Bestandsaufnahme der sozialen Probleme enthält. In ihm wird die überragende Bedeutung genuin gemeinschaftlicher Institutionen, insbesondere des Europäischen Sozialfonds, herausgestellt. Es verzichtet allerdings auf Forderungen zu ihrer Erweiterung. Es deklariert ein *Europäische Gesellschaftsmodell*, das auf den Grundpfeilern *Vollbeschäftigung* und *Wohlfahrtsstaat* beruht. Das Weißbuch *Europäische Sozialpolitik* von 1994 definiert sozialpolitische Ziele für die Zeit von 1995 bis 1999. Es sieht in einer erfolgreichen beschäftigungsorientierten Wachstumsförderung die beste Sozialpolitik. Das *Mittelfristige sozialpolitische Aktionsprogramm 1995-1997* der Kommission von 1995 verlangt ebenfalls eine europaweite Politik zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, allerdings ohne Vorschläge für konkrete Strategien und Wege ihrer Umsetzung[333].

Der *Vertrag von Amsterdam* integrierte das *Sozialprotokoll* in den *aquis communautaire*, nachdem Großbritannien unter sozialdemokratischer Führung das Protokoll ratifizierte hatte. Das *sozialpolitische Aktionsprogramm* der Kommission für den Zeitraum 1998 bis 2000 definierte das Ziel, einen institutionellen Rahmen für die europäische Sozialpolitik zu schaffen. Es legte einen Entwicklungsrahmen für die gemeinsame Sozialpolitik während der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion fest und machte Vorschläge, wie die Beschäftigungspolitik mit der Sozialpolitik verknüpft werden kann. Das Europäische Parlament hat dieses Programm bestätigt und gleichzeitig die Kommission aufgefordert, Maßnahmen zur Sicherung seiner verbindlichen Geltung zu ergreifen.

Eine neue Stufe erreichte die re-distributive und regulative Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU mit dem *Lissaboner Gipfel* von 2000. Er beschloss nicht nur weit reichende makroökonomische arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen, sondern auch neue Formen der Koordinierung zu ihrer Durchsetzung. Dazu gehören die Intensivierung der Regierungszusammenarbeit bei der Abstimmung nationaler wirtschafts- und sozialpolitischer Aktionspläne und das neue Instrument der *Methode der offenen Koordination (MOK)*[334]. Diese Methode zielt auf einen dritten Weg zwischen der supranationalen Gemeinschaftsmethode und der intergouvernementalen Abstimmung im Rat[335].

Nach dieser Methode der offenen Koordinierung werden die Ziele in ein Indikatorensystem übersetzt, das eine genaue sozialpolitische Standortbestimmung der Mitgliedsstaaten zulässt. Nach der Evaluation des jeweils nationalen Status quo werden Nationale Aktionspläne erstellt, in denen festgelegt wird, mit welchen Instrumenten und in welchem Zeitrahmen die Ziele verfolgt werden sollen. Die Kommission sammelt Informationen über nationale Strategien und deren Erfolge als zentrale Anlauf- und Koordinierungsstelle. Nach einer negativen Beurteilung können Empfehlungen an die nationalen Regierungen ausgesprochen werden, die die Ergebnisse verbessern sollen. Es sind aber keine harten Sankti-

[332] Großbritannien ratifizierte das Protokoll nicht.
[333] Kowalsky 1999: 205 f
[334] In der Literatur findet man häufig den Begriff Offene Methode der Koordinierung (OMK). Diese beiden Begriffe werden synonym verwendet.
[335] Rodriguez/ Teló 2003

onsmittel für den Fall vorgesehen, dass die Nationalen Aktionspläne nicht eingehalten werden[336]. Bisher wird die MOK in den Bereichen Beschäftigung, soziale Sicherung gegen Armut und soziale Exklusion, sowie in Ansätzen bei der Alterssicherung und der Gesundheitspolitik erfolgreich angewendet[337].

Ein Erfolg der neuen europäischen Gemeinschaftspolitik kann daraus erwachsen, dass Erfahrungen mit unterschiedlichen Strategien, good and best practices, ausgetauscht und die beteiligten Akteure in diesen Prozess mit einbezogen werden. Gleichwohl behalten die Mitgliedsstaaten ein hohes Maß an Souveränität. Die wechselseitige Anpassung erfolgt aufgrund erweiterter Wettbewerbsvorteile, aber ohne supranationale Entscheidungskompetenz. Es geht um den Vergleich erfolgreicher Problemlösung und politisches Lernen durch Erfolg und Misserfolg. Die MOK ist ein „…iterative, multi-level and multi-actor process of policy learning based on a broad range of comparable quantitative indicators"[338]. Die MOK erhält nach dieser Erwartung ihre „…verblüffende Dynamik...aus dem psychologischen Element der gegenseitigen Zielerreichungsüberprüfung durch die Ratsmitglieder"[339]. Sie kann in den Bereichen, in denen eine supranationale Steuerung kaum möglich sein wird, Einfluss auf substanzielle Bereiche der nationalen Sozialpolitiken nehmen[340]. Als effizient und innovativ gilt die Methode, weil sie ein vertrauensschaffendes Instrument darstellt. Sie ist äußerst flexibel und erlaubt den Mitgliedsländern, bei der Verfolgung gemeinsamer Ziele unterschiedliche Geschwindigkeiten und Wege zu wählen. Obgleich sie das Gegenteil einer *one-size-fits-all* Lösung darstellt, eröffnet sie dennoch die *Perspektive der Konvergenz* regulativer und re-distributiver Sozialpolitik in der EU.

Gleichwohl ist die Erwartung der Skeptiker nicht unbegründet, dass die Erfolge der MOK als Konvergenzinstrument auf die Dauer begrenzt bleiben werden, da keine Sanktionen vorgesehen sind. Sobald ernsthafte Probleme auftreten, würden ohne Sanktionen und ohne verbindliche Verpflichtungen Koordinationsziele verwässert oder preisgegeben[341]. Einige Mitgliedsstaaten könnten die MOK nutzen, um zu demonstrieren, dass an der Lösung gemeinsam festgestellter Probleme gearbeitet werde, obgleich lediglich Programme in ein europäisches Licht gestellt werden, die keine substanzielle Europäisierung bewirken[342]. Während die Befürworter den Vorteil der Transparenz durch die neue Methode des Informationsaustauschs begrüßen, fürchten Kritiker, dass keine Transparenz gewährleistet sei, da jeder Koordinationsversuch seinen eigenen Weg gehen und so komplex sein werde, dass nur Experten den Vorgang durchschauen. Das führe zur Entmutigung, die die Regelungsdichte eher minimieren würde.

---

[336] Dieses Vorgehen wird in Artikel 128 EGV für die Beschäftigungspolitik vorgeschrieben. Für die anderen Bereiche ist zwar noch keine derartige Verankerung realisiert worden, doch kann man diese Vorgehensweise als Beispielhaft für die MOK ansehen.

[337] Dabei kann unterschieden werden in festgeschriebene (also vertraglich verankerte) und nicht festgeschriebene Anwendungsfälle, was aber in diesem Zusammenhang nicht näher erörtert werden soll (de la Porte 2000: 1).

[338] Schludi 2003: 3

[339] Bauer/ Knöll 2003: 2

[340] Pfadabhängigkeiten, unterschiedliche Gerechtigkeitsvorstellungen und Sozialpolitik als Legitimationsgrundlage werden die Nationalstaaten an einer Kompetenzabgabe hindern. Ebenso ist zu beobachten, dass in der Sozialpolitik hauptsächlich solche Felder europäisiert werden, die nur regulativen Charakter haben und somit nicht direkt in die nationalen Haushalte eingreifen oder aber die nationalen Politiken ergänzen, nicht aber verändern.

[341] Begg/ Berghman 2002: 13

[342] de la Porte/ Pochet 2000

Es ist zu früh, um die Konvergenzwirkungen der MOK zu evaluieren. Sie erhöhen in jedem Fall die Chance zunehmender Konvergenz der nationalen Sozial- und ökonomischen Regulationspolitik und damit die transnationale Regulierungskapazität der Union selbst.

Re-distributive Aktivitäten

Re-distributive Politiken konzentrieren sich auf die *Struktur- und Sozialfonds, den Globalisierungsfonds* sowie die *Agrarpolitik.* Es kann nicht bezweifelt werden, dass sich in diesen Bereichen neue „supranationale Modi der quasi-staatlichen Regulierung im sozialpolitischen Bereich“[343] herausgebildet haben. Es ist eine offene Frage, ob und in welchem Maße diese als gerecht und nachhaltig legitimiert bleiben und ob sie sich auf andere sozialpolitische Handlungsfelder ausweiten lassen.

Kollektivvertragliche Aktivitäten

Kollektive Arbeitsbeziehungen beinhalten die Regulierung von Entlohnung, Arbeitsbedingungen, Arbeitszeit und Arbeitskonflikten. Sie sollen durch den *Sozialen Dialog*[344] geregelt werden, der zwischen den Sozialkontrahenten, den Verbänden von Kapital und Arbeit, stattfindet und zu Richtlinien führen kann. Diese können europaweite gesetzliche Geltungskraft[345] erlangen[346]. Der Soziale Dialog kann entweder auf zentraler, also brachenübergreifender oder auf sektoraler Ebene geführt werden. Auf zentraler, branchenübergreifender Ebene ist es bereits zu verbindlichen Kollektivverträgen[347] gekommen. Bisher hat sich allerdings gezeigt, dass diese Methode nur dann Erfolgsaussichten hat, wenn beide Seiten ein Interesse an der Lösung des Problems in Erwartung eines Positivsummenspiels haben. Das ist der Fall, soweit die transnationale Dimension vorherrscht, d.h. eine Regelung auf nationaler Ebene Nachteile für alle Betroffenen erwarten lässt[348] oder wenn die Sozialpartner unter hohem politischem Druck stehen. Ein Trend zur stärkeren Beteiligung der europäischen Sozialpartner kommt in der gemeinsamen Erklärung von *Laeken* aus dem Jahr 2001 zum Ausdruck. UNICE, EGB und CEEP haben hier ein Konzept zur Stärkung des Sozialen Dialogs vorgestellt. Ihr gemeinsames Ziel ist es, die europäische Sozialpolitik in Zukunft aktiver mitzugestalten.

Chancen für ein soziales Europa

Ungeachtet der zahlreichen sozialpolitischen Initiativen und Vertragsregelungen, die die EU ergriffen hat, bleibt die Frage umstritten, ob es ihr gelingen wird, den selbstgesetzten

[343] Kowalsy 1999: 246
[344] Anhörungs-, Mitentscheidungs- und Verhandlungsinstrument, das gemeinsame Aktionen und Verhandlungen zwischen den europäischen Sozialpartnern sowie die Diskussion zwischen den Sozialpartnern und den EU-Institutionen beinhaltet
[345] Art 138
[346] Hiervon ausgeschlossen sind allerdings die Bereiche Entgelte sowie Arbeitskampfprobleme.
[347] bzgl. Elternurlaub, Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverhältnisse
[348] Keller 2001: 175

Anspruch eines einheitlichen Sozialraumes zu erfüllen. Zwar ist unstrittig, dass die Mitgliedsländer infolge der Fülle der auf die europäische Ebene verlagerten sozialpolitischen Kompetenzen in diesem Handlungsbereich nur noch über eine Semi-Souveränität verfügen. Dennoch bleibt offen, ob das europäische Sozialmodell eher ein allgemeiner *Rahmen* und eine Übereinstimmung in den Zielen und Grundlagen der Sozialpolitik sein wird oder eine gemeinsame politisch-institutionelle *Handlungsstruktur*. Das Gewicht der politischen Ökonomie der negativen Integration, eine Reihe nichtintendierter Effekte, Anpassungs- und Standardisierungszwänge und *spillover*-Effekte haben Auswirkungen auf die sozialpolitischen Maßnahmen. Jenseits der empirisch wenig fundierten Varianten von Europa*voluntarismus* und Europa*skeptizismus* halten sich in der wissenschaftlichen Forschung drei Sichtweisen der Zukunft des sozialen Europas:

1. Eine *pessimistische Perspektive* mit dem Argument, die Vollendung der sozialpolitischen Europäisierung sei weder institutionell möglich, noch politisch erwünscht und daher unwahrscheinlich.
2. Die *optimistische Sicht*. Die supranationalen sozialpolitischen Kompetenzübertragungen auf die EU-Ebene seien als Folge von *spillover*-Prozessen aus dem einheitlichen Binnenmarkt zu sehen[349]. Der Spielraum zur weiteren Europäisierung sei prinzipiell offen.
3. *Gemäßigt optimistische Erwartungen*. Ihnen zufolge bleiben die sozialpolitischen Regelungen auf europäischer Ebene im Schatten der negativen Integration; die positive Integration stößt zwar an ihre prinzipiellen Grenzen, kann aber beträchtliche Fortschritte machen.

Erstens: *Pessimistische Perspektive* . Aus dieser Sicht hat in der EU bisher keine wirkliche, politisch geplante sozialpolitische Regelung stattgefunden. Die *spillover*-These wird mit dem Argument zurückgewiesen, dass die betroffenen Politikbereiche – Marktintegration und marktkorrigierende Sozialpolitik – funktional nicht eng genug verflochten sind. Das zeige das Beispiel der USA, die neben ihrer „perfekt integrierten Marktwirtschaft“[350] keine integrierte Sozialpolitik entwickelt haben. Weder die Notwendigkeit einer umverteilenden, soziale Rechte schaffenden europäischen Sozialpolitik zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit noch die Unausweichlichkeit einer gemeinsamen sozialpolitischen Regulation zur Bildung einer legitimitätsschaffenden Identität innerhalb der EU erscheinen plausibel[351]. Die Arbeitgeber verfügen über andere Mittel als eine gemeinsame Sozialpolitik, um die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Marktes zu erhalten. Strategien wie Kostensenkung und am Preiswettbewerb orientierte Produktion sind mit wirtschaftlicher Freiheit besser vereinbar und der Sozialpolitik vorzuziehen. Der große Integrationserfolg der *Methode Monnet* lag „in der Entkopplung von Fortschritten beim supranationalen Organisationsaufbau von Fortschritten in der Entwicklung eines supranationalen Patriotismus (…)“[352]. Die Europäische Gemeinschaft ist ohne supranationale Legitimität und Identifikation geschaffen wor-

[349] Spillover bedeutet in diesem Zusammenhang: „ der Prozeß (…), in dem sich mit Vollendung des Binnenmarktes – also eines nicht-sozialpolitischen Systems – immer mehr Druck auf die EU ansammelt, selber sozialpolitisch tätig zu werden.“(Leibfried/ Pierson 1998b: 59).
[350] Streeck 1998b: 392
[351] Streeck 1998b: 389 f
[352] Streeck 1998b: 394

den. Auch die Vollendung des Binnenmarktes bleibt von beiden unabhängig. Das in den Mitgliedsländern vorherrschende Integrationskonzept der EU ist nicht föderalistisch und das „gegenwärtige europäische Arrangement zwischen der Souveränität der Nationalstaaten und derjenigen sich selbst regulierender Märkte schließt supranationale politische Entwicklungen aus oder verlangt, dass sie auf einem Minimum gehalten werden“[353].

Innenpolitische Legitimationskraft und elektorale Zentralstellung von Sozialpolitik werden handlungswirksame Kompetenzübertragung auf die supranationale Ebene zu verhindern wissen. Zudem unterscheiden sich nicht nur die Sozialstaatsregime der Mitgliedsländer erheblich, sondern auch das Interesse an sozialpolitischen Zielsetzungen, unter anderem auch in Abhängigkeit von den jeweiligen wirtschaftlichen Bedingungen. Folglich kann der gemeinsame Sozialraum Europa auch in Zukunft nur darin bestehen, dass alle Mitgliedsländer der Union den sehr weit gefassten sozialpolitischen Rahmen auf je eigene Weise füllen.

Zweitens: Die *optimistische Sicht.* Dieser Zugang sieht in den sozialpolitischen Fortschritten eine unvermeidliche Folge der Probleme der bisherigen negativen Integration. Sie öffnen für den Sozialraum Europa einen weiten Spielraum. Die Entwicklungsperspektiven der Sozialpolitik seien durch zwei Arten staatlicher Handlungspotenziale determiniert[354]:

1. die staatliche Souveränität, d.h. die formelle Kompetenz, selbständig über die Sozialpolitik zu entscheiden und
2. das politisch-ökonomische Handlungspotential, also die materielle Fähigkeit, Sozialstaatsleistungen zu gewähren.

Beide sind im politischen Mehrebenen-System der EU weder in vollem Umfang bei den nationalen Sozialstaaten noch bei der supranationalen Instanz angesiedelt. Nur im Zusammenspiel von politischen Entscheidungsträgern und Programmen auf der EU-Ebene mit den politischen Akteuren und Programmen auf der Staaten-Ebene ist Sozialpolitik in der Union noch möglich. Dieses Zusammenspiel läuft nicht selten auf konkurrierende Initiativen der verschiedenen Ebenen hinaus. Insofern sind die nationalen Sozialpolitiken von der EU determiniert. Andererseits aber ist die EU nicht fähig, eine von den Mitgliedsstaaten unabhängige, eigene Sozialpolitik durchzuführen, da sie dazu nicht über die volle Souveränität und Autonomie verfügt. Sozialpolitik in Europa ist folglich auch künftig durch die politische Voraussetzung der *Semi-Souveränität* bestimmt. Sie vollzieht sich im Mehrebenensystem der EU unter drei speziellen Bedingungen[355]:

1. Politische Souveränitätsteilung zwischen den politischen Akteuren.
2. Die aus ihnen hervorgehenden Politikverflechtungsfallen und Dilemmas.
3. Wandel der Strategien und Ressourcen, über die die sozialen Akteure unter den Bedingungen offener Märkte verfügen.

In Mehrebenensystem entsteht um die Sozialpolitik „ein potenzieller Konfliktherd zwischen konkurrierenden Herrschaftszentren“[356]. Sozialpolitik und politische Legitimität sind

[353] Streeck 1998b: 396
[354] Leibfried 1996: 455
[355] Pierson/ Leibfried 1998a: 31
[356] Pierson/ Leibfried 1998a: 31

eng miteinander verbunden, weswegen diese Kompetenz nur widerwillig an die EU-Ebene abgegeben wird. Aber es herrscht nicht nur Wettbewerb zwischen den politischen Entscheidungsebenen um Kompetenzen, sondern auch zwischen den Mitgliedsstaaten selbst. Staaten mit hohem Sozialschutz lehnen eine zu weit gehende Intervention der supranationalen Ebene ab, um Sozialdumping zu verhindern. Staaten ohne ausgebauten Sozialschutz hingegen bestehen auf ihrer Souveränität, um das nationale niedrige Schutzniveau zu sichern. Trotz des Konkurrenzkampfes zwischen den einzelnen Staaten und Ebenen kann die Verteilung der sozialpolitischen Zuständigkeiten aber auch ein positives Klima schaffen, in dem neue Politikinhalte entstehen und politische Innovationen sowie die Nachahmung von *best practices* einen Nährboden finden. Nur wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind, können in dieser Konstellation gegenseitige Blockaden vermieden werden. Bei Innovationen mit erheblichen Umverteilungswirkungen werden die Nationalstaaten ihre eigene Politik gegenüber supranationalen Ansprüchen bevorzugen. Dieses nationale Veto-Interesse hat erheblichen Einfluss auf die supranationale Sozialpolitik.

Die Politikverflechtung der europäischen Mehrebenen-Demokratie kann Politikverflechtungsfallen[357] mit problematischen Wirkungen hervorbringen[358]:

1. Eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners oder der Kompensationsgeschäfte durch Paketlösungen bzw. durch Koppelgeschäfte.
2. Eine Politik der Ausweitung institutioneller Schutzzonen auf politische Programme, was zu gesteigerter Ineffizienz und Rigidität in der Politik führt.
3. Eine verstärkte Suche nach Ausweich- oder Fluchtmöglichkeiten, nach alternativen Politikoptionen oder institutionellen Reformen, die den Zwang umgehen, gemeinsam zu entscheiden und zwar auch dann, wenn solche Alternativen zum Nachteil der politischen Ziele ausfallen.

Durch die politische Verflechtung im Mehrebenensystem verwischen sich die Zuständigkeiten. Die Verteilung der Regulationskompetenzen ist undurchsichtig. Es bestehen vielfältige und potenziell konkurrierende Zuständigkeiten, unterschiedliche Interessen und Ziele, was im Extremfall zu einer Abwärtsspirale hin zu nur noch „rudimentäre[ren] Sozialprogramme[n] auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner“[359] führen kann. Mehrebenensysteme eröffnen erweiterte Mobilitätsmöglichkeiten für die Arbeitskräfte und mehr noch des Kapitals. Einerseits werden für Unternehmen die Staaten attraktiv, die ihnen nur niedrige Sozialkosten auferlegen, andererseits ziehen Staaten mit hohen Sozialleistungen potenzielle Nutznießer an.

Als größte Barrieren gegen die sozialpolitische Integration wirken die bestehenden strukturellen Unterschiede der divergenten Sozialstaatsregime der Mitgliedsländer. Sie bedingen, dass die Kerninstitutionen wie Gesundheitssysteme, Altersversorgung und Bildungswesen in der Kompetenz der Mitgliedsländer bleiben und sich die Integration auf die Randbereiche beschränkt[360]. Umverteilungspolitik ist in der EU dann zu erwarten, wenn „sie sich im Schutz scheinbar sozialpolitikferner Programme entfalten kann“[361]. Beispiele

[357] Diesen Begriff hat Fritz Scharpf im Zusammenhang mit der EU geprägt. Scharpf 1985
[358] Pierson/ Leibfried 1998a: 35
[359] Pierson/ Leibfried 1998a: 38
[360] Pierson/ Leibfried 1998a: 44
[361] Pierson/ Leibfried 1998a: 44

hierfür sind die Agrar- oder die Regionalpolitik. Hier hält sich der Legitimationsverlust für die Nationalstaaten in Grenzen, wenn Politiken supranational entschieden werden. Das erleichtert die Kompetenzabtretung.

Die EU-Ebene verfügt auch finanziell und administrativ nur über begrenzte Mittel. Dieses Dilemma kann in dem Maße verringert werden, wie sie sich auf *regulative* Politik beschränkt. Harmonisierende Richtlinien und Verordnungen der EU, die von den Mitgliedstaaten ausgefüllt werden, können zu einem gewissen Maß sozialpolitischer Konvergenz in der EU führen. Die Ergebnisse der EU-Mehrebenen-Politik hängen nicht von funktionalen Erfordernissen und Überlegungen ab. Sie entstehen im kontingenten Zusammenspiel von EU-Organen, Nationalstaaten, nichtstaatlichen Akteuren und Pfadabhängigkeiten. Eine eigenständige Sozialpolitik der EU ist auch deswegen nicht zu erwarten, weil sich „ (…) auf europäischer Ebene keine relevanten, durchsetzungsmächtigen eigenen Klientele gebildet haben (…)“[362]. Die jeweiligen Regierungen der Mitgliedstaaten bleiben „das Nadelöhr“[363] für die Vereinheitlichung der europäischen Sozialpolitik.

Trotz allem – und hier geht dieser Ansatz bei allem Realismus über den gemäßigt optimistischen hinaus – hat die EU erhebliche politische Macht und die nationalen Sozialpolitiken werden durch die EU stark beeinflusst. Sie stehen unter wachsendem Anpassungsdruck und im Wettbewerb miteinander. Sobald die nationalen Herausforderungen zu groß werden und nationale Lösungen fehlschlagen, werden die Mitgliedsstaaten europäischen Lösungen zustimmen, um die Verantwortung abzugeben[364]. Für viele Mitgliedsstaaten ist es vorteilhaft, wenn gleiche Rahmenbedingungen herrschen und ein „*race to the bottom*“ durch Unterbietungspraktiken ausbleibt. Aus diesen Gründen und in der Folge von Paketlösungen und *spillover*-Effekten scheint es plausibel, dass die Mitgliedsstaaten in der Bilanzierung ihrer Interessen zunehmend bereit sein werden, sozialpolitische Kompetenzen an die EU-Ebene abzugeben[365]. Es kommt hinzu, dass die Konvergenzkriterien und der Stabilitätspakt mit seiner Begrenzung des Haushaltsdefizits auf 3% des Bruttosozialprodukts den sozialpolitischen Anpassungsdruck auf die Mitgliedsstaaten erhöhen werden. Sie können über ihre Haushaltspolitik nicht mehr souverän verfügen und sind häufig zu einer restriktiven Politik auf Kosten der Sozialsysteme gezwungen. Die genannten Gründe in ihrer Gesamtheit machen es in dieser Sicht wahrscheinlicher, dass die Sozialpolitik in der EU mehr und mehr zu einer gemeinsamen Angelegenheit wird[366].

Drittens: Die *gemäßigt optimistische Erwartung.* Die gemäßigt optimistische Perspektive von *Fritz W. Scharpf* stellt die tatsächlichen Restriktionen und Akteurskonstellationen in Rechnung, ohne die Handlungschancen der komplexen Mehrebenen-Demokratie Europas zu überschätzen. Durch die zunehmende EU-Integration vollziehen sich ihm zufolge immer mehr Änderungen in Bereichen, die früher durch authentische demokratische Kollektiventscheidungen geregelt waren[367]. Zusehends determinieren externe Zwänge diese Bereiche und sie werden unter die Kontrolle politisch nicht verantwortlicher Institutionen gestellt. Diese Veränderungen wirken sich „(…) mit besonderer Wucht in den demokratischen Sozialstaaten Europas [aus] (…). Ihre Bürger sehen sich mit Verhältnissen konfron-

[362] Leibfried 1996: 472
[363] Leibfried 1996: 472
[364] Pierson/ Leibfried 1998b: 434
[365] Pierson/ Leibfried 1998b: 438
[366] Leibfried/ Pierson 1998: 86
[367] Und ebenso auch weltweit durch die Globalisierung.

tiert, in denen die Institutionen der sozialen Sicherung, die erst vor wenigen Jahrzehnten mit breiter demokratischer Zustimmung aufgebaut wurden, nun unter dem angeblichen Zwang einer Wirtschaft demontiert werden, die sich offenbar der zuvor möglichen Steuerung durch demokratisch verantwortliche Regierungen entzogen hat“[368].

Der Wandel der politischen Ökonomien kapitalistischer Demokratien vermindert die Effektivität demokratischer Selbstbestimmung auf nationaler Ebene. Dieser Prozess wird verstärkt durch die negative Integration auf europäischer Ebene, kann aber durch eine positive Integration innerhalb der EU auch eingedämmt werden. Durch die vertragliche Verpflichtung zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes innerhalb der Europäischen Union sind der negativen Integration kaum Schranken gesetzt. Die positive Integration bleibt hingegen trotz aller sozialpolitischen Absichtserklärungen von der Zustimmung der nationalen Regierungen im Ministerrat und seit der Kompetenzausdehnung durch den Vertrag von Amsterdam von der Zustimmung des Europaparlamentes abhängig, also durch intergouvernementale Interessen und Akteurskonstellationen bedingt. Kommission und Gerichtshof sind in der Lage, durch bestimmte institutionelle Mechanismen die rechtliche Reichweite der negativen Integration auszudehnen und sind dabei auf keine weitere Form der politischen Legitimation angewiesen als auf die historische Zustimmung der Gründungsstaaten[369] zu den Römischen Verträgen[370].

Positive Integration bleibt maßgeblich von der Zustimmung im Ministerrat abhängig. In zunehmendem Maß bedürfen Entscheidungen auch der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Trotz der Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen[371] können weiterhin Ländergruppen mit gemeinsamen Interessen kaum überstimmt werden[372]. Letztinstanzlich hat jedes Land ein Veto als ultima ratio für den Fall, dass seine „vitalen Interessen“ auf dem Spiel stehen. Maßnahmen positiver Integration sind immer dann blockiert, wenn sie zur Schlechterstellung von Mitgliedsländer führen oder wenn es um die Abtretung nationaler Kompetenzen geht. Mehrheiten lassen sich zwar häufig durch Paketlösungen herbeiführen, diese Strategie hat aber ihre ideologischen, ökonomischen und institutionellen[373] Grenzen[374]. Vor allem die Sozialpolitik ist in dieser Hinsicht Konflikten und Restriktionen auf der supranationalen Handlungsebene ausgesetzt. Hinzu kommt die Abhängigkeit der nationalstaatlichen Akteure von der Legitimationsbeschaffung für ihre Sozialpolitik durch Wahlerfolge.

Die ideologischen Präferenzen nationaler Sozialpolitiken differieren in einem erheblichen Ausmaß etwa bei Regierungen, die ein hohes sozialstaatliches Schutzniveau anstreben und solchen, die auf individuelle Selbstverantwortung setzen. Darüber hinaus bestehen, bedingt durch den wirtschaftlichen Entwicklungsstand, erhebliche Differenzen in der Finanzierbarkeit staatlicher Sozialleistungen. Die strukturellen Unterschiede der Sozialsysteme mit ihren divergenten Finanzierungssystemen und Schwerpunkten setzen der sozialpoli-

[368] Scharpf 1999: 34
[369] Und durch die Übernahme des acquis communautaires auch aller anderen Mitgliedstaaten
[370] Scharpf 1999: 69
[371] Hierbei hat jedes Land eine festgelegte Anzahl von Stimmen und eine qualifizierte Mehrheit wird erreicht, wenn der Beschluss eine bestimmte Anzahl von Stimmen erhält (nach jedem neuen Beitritt wird diese Stimmenzahl neu festgelegt), wenn die Mehrheit der Mitgliedsstaaten zustimmt oder wenn diese Mehrheit mindestens 62% der EU-Bevölkerung umfasst (diese letzte Bedingung wird auf Antrag eines Mitgliedsstaats geprüft).
[372] Scharpf 1999: 70
[373] Esping-Andersen 1990
[374] Scharpf 1999: 75 f

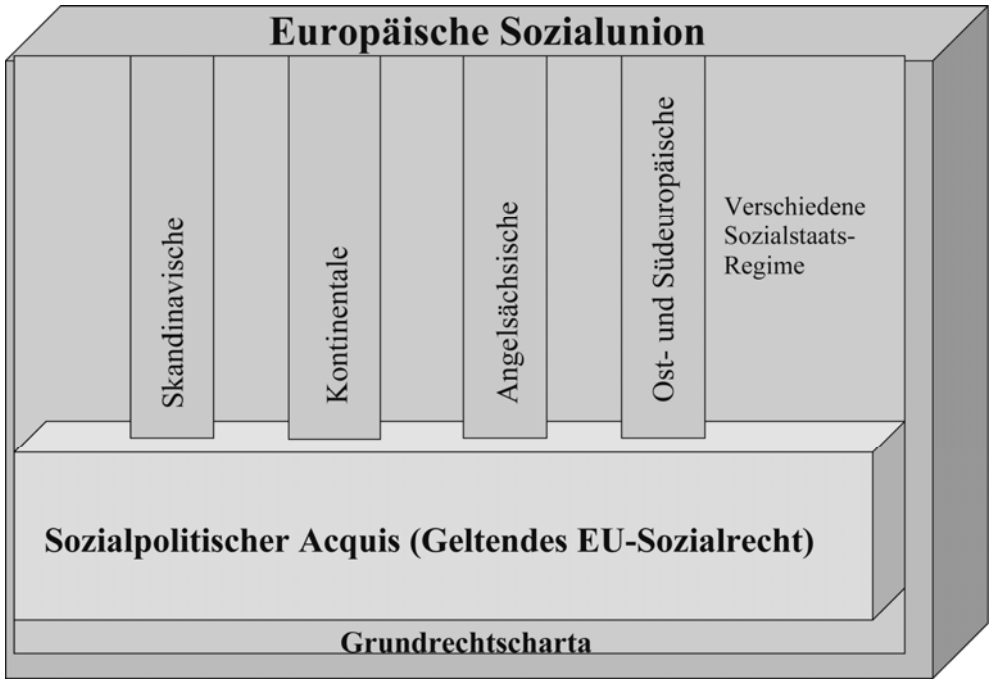
tischen Europäisierung Grenzen. Eine positive Voraussetzung für einheitliche Regelungen ist gleichwohl, dass in allen EU-Ländern[375] der tatsächliche Sozialaufwand „erstaunliche Übereinstimmungen“[376] aufweist. In der EU besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen Wohlstand und Sozialausgaben, die reicheren Länder wenden einen proportional größeren Anteil ihres BIP für Sozialausgaben auf als die ärmeren Länder[377]. Diese EU-spezifische Korrelation kann als Ausdruck eines latenten Konsenses der Mitgliedsstaaten interpretiert werden, demzufolge die Bedeutung des Sozialstaats äquivalent zum Wohlstand des Landes steigen soll[378]. Auf Grundlage dieses Konsenses kann nach dem Vorschlag von *Fritz W. Scharpf* eine Vereinbarung zwischen den Mitgliedsstaaten getroffen werden, die einen bestimmten Schwellenwert festlegen, unter den die Sozialausgaben nicht absinken dürfen. Das würde vor einem „kompetitiven Sozialabbau“ schützen.

Auch in dieser gemäßigt optimistischen Sicht wird die europäische Sozialpolitik nicht zu einem genuin Europäischen Sozialstaat führen. Aber Erfahrungen aus verschiedenen Staaten, der gleichgerichtete Problemdruck aus den neuen Herausforderungen des demografischen Wandels und der Globalisierung sowie der Informationsgewinn über *best practices* können dazu führen, dass sich die Sozialstaaten der EU in ihren Problemlösungsstrategien und ihrem Leistungsniveau innerhalb fortbestehender Grenzen angleichen. Auch wenn ein großer Teil der sozialpolitischen Souveränität bei den Nationalstaaten bleibt und einheitliche Lösungen unwahrscheinlich sind, erscheint eine sehr viel weiter gehende europaweite sozialpolitische Koordination möglich. Dazu müsste als erster Schritt eine prinzipielle Einigung über die zukünftigen Konturen europäischer Sozialsysteme erfolgen. Das könnte eine Konvergenz verschiedener nationaler Regelungssysteme in Teilbereichen wie etwa der Finanzierungsstruktur zur Folge haben. In einem zweiten Schritt müssten die Systeme im Hinblick auf das gemeinsame Modell angeglichen werden. Das erscheint angesichts der begrenzten Anzahl unterschiedlicher institutioneller Typen langfristig erreichbar, wenn der politische Wille dazu vorhanden ist[379].

Die Soziale Union Europas kann infolge ihrer nationalen gesellschaftlichen Grundlagen und der politischen Architektur der EU weder jetzt noch später ein einheitliches institutionelles Gefüge sein. Sie zeigt sich vielmehr als ein dreidimensionaler sozialer Raum aus homogenen und heterogenen Elementen. Sein für alle gültiger gemeinsamer Sockel an sozialen Rechten und Leistungen besteht aus dem geltenden EU-Sozialrecht, dem sozialen Acquis communeautaire. Die äußeren Grenzen dieses Raumes markieren die sozialen Grundrechte der EU zusammen mit den sozialen Festlegungen der Verträge. Der Raum wird gefüllt von unterschiedlichen Sozialstaatsregimen, die alle, wenn auch auf je eigene Weise und auf unterschiedlichem Niveau, universalistische und grundrechtsgestützte Sozialstaaten sind. Sie stehen durch die Offene Methode der Koordination und andere Formen des von der EU vermittelten Erfahrungsaustauschs in enger Verbindung und suchen für gemeinsam vereinbarte Zielsetzungen jeweils ihre eigenen Lösungen.

[375] Im Untersuchungszeitraum 15
[376] Scharpf 1999: 157
[377] Für die Gesamtheit der industrialisierten OECD-Staaten besteht praktisch kein Zusammenhang. (Scharpf 1999: 158)
[378] Scharpf 1999
[379] Scharpf 1999: 163

Abbildung 1: Europäische Sozialunion



Quelle: Eigene Darstellung

Soziale Demokratie Europas

Der Lissabon-Vertrag von 2009, der den gescheiterten europäischen Verfassungsentwurf ersetzt, bietet in diese Hinsicht keinen entscheidenden Durchbruch gleichzeitig sichergestellt werden. Er bietet mit seinem neuen Leitbegriff der „sozialen Marktwirtschaft" eine Grundlage für eine sozialstaatsfreundlichere Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs (EGH) in der Zukunft, hat aber gleichzeitig die europäische Grundrechtscharta mit ihrem Katalog sozialer Rechte gegenüber dem ursprünglichen Verfassungsentwurf abgewertete, indem er sie aus dem vorgesehenen Status eines integralen Vertragsbestandteils in den eines Appendix zum Vertrag gemacht hat. Damit sind die sozialen Grundrechte den ökonomischen Rechten gleichrangig und unterliegen weiterhin im Einzelfall einer prekären Abwägung durch den EGH. Fortschritte der Sozialunion Europa hängen infolgedessen auch weiterhin in ausschlaggebender Weise vom Konsens der Regierungen gegebenenfalls von einer sozialstaatsfreundlichen Rechtssprechung des EGH ab.

Obgleich die längerfristige Entwicklungsperspektive der Politik der sozialen Marktbettung in Europa offen ist, erweist sich die Union schon heute bei allen Differenzen und Niveauunterschieden als ein gemeinsamer *sozialer Raum*. Die sozialstaatliche Regulation hat gegenüber den Märkten beträchtlich an Boden gewonnen. Fast alle Mitgliedsländer verstehen sich als *grundrechtsgestützte Sozialstaaten*. Die Verfassung der Union verleiht dem Sozialstaatsziel eine grundlegende Verbindlichkeit. Auch wenn sie offen lässt, welche

der drei skizzierten Szenarien in überschaubarer Zukunft die besseren Realisierungschancen haben wird, bleiben alle wahrscheinlichen Varianten doch an den gemeinsamen Rahmen verbindlicher Sozialstaatlichkeit auf hohem Niveau gebunden. Insofern erleichtert sie eine grundrechtsgestützte Sozialpolitik im transnationalen europäischen Raum. Soweit die EU-Politik der selbstgesetzten Maxime der Einheit der Geltung ihrer politischen Grundnormen im Innen- und im Außenverhältnis folgt, wird sie in der globalen Arena als ein einflussreicher Akteur wirksam, der in Kooperation mit gleichgesinnten Akteuren sein Gewicht in die Waagschale zugunsten von Reformen zur sozialen Globalisierung wirft.

D. Ressourcen, Chancen und Restriktionen

41. Perspektiven der Nachhaltigkeit

Erfahrungen und Orientierungen

Die Sozialstaaten der ökonomisch hoch entwickelten Länder stehen unter der Bedingung offener Märkte alle vor schwerwiegenden neuartigen Problemen, so weit sie sich an den universellen Grundrechten orientieren. So weit sich allerdings amtierende Regierungen von dieser Bürde befreien möchten, stehen sie vor dem Risiko folgenreicher Stabilitäts- und Integrationskrisen, die die Partizipationsbereitschaft der Gesellschaft, ihre Fähigkeit zum sozialen Zusammenhalt und die politische Legitimation des politischen Handlungssystems gefährden. Die *liberalen* Sozialstaaten sind zwar infolge der Absenkung ihres Anspruchsniveaus und der Verlagerung sozialer Sicherungsleistungen auf dem privaten Sektor ökonomisch lebensfähig, jedoch durch die ungelösten Probleme erheblicher Ungleichheit und verbreiteter Armut in einem normativen Legitimations-Dilemma[380].

Die *sozialdemokratischen* Wohlfahrtsstaaten sind nach der Absenkung der Leistungsansprüche und Aufwertung des Prinzips der Selbstverantwortung für die Bezugsberechtigung von Leistungen im Großen und Ganzen nachhaltig organisiert. Das liegt in ausschlaggebendem Maße daran, dass durch die Akzeptanz eines hohen Steuerniveaus die Beschäftigung in den Dienstleistungsbereichen des öffentlichen Sektors hoch ist und die Steuerstruktur mit dem dualen Steuersystem wirtschaftsfreundlich. Solange die Bereitschaft der Bürger dieser Länder, die hohe Steuerlastquote zu tragen, anhält, sehen sie sich in der Hauptsache nur mit dem Problem konfrontiert, dass die für das Vollbeschäftigungsziel notwendige Ausweitung der Beschäftigung im Sektor der niedrig qualifizierten Dienstleistungen eine größere Lohndifferenzierung im unteren Einkommensbereich verlangt. Dieses Erfordernis steht aber im Widerspruch zum traditionellen Egalitarismus in der Grundwerteorientierung dieser Länder und stößt daher auf politische Barrieren.

Die *konservativen* Wohlfahrtsstaaten des europäischen Kontinents stehen vor einer Reihe ungelöster Probleme. Dazu gehören eine wirtschafts- und beschäftigungs*un*freundlichen Steuerstruktur, die mangelnde Nachhaltigkeit der Finanzierung der Sozialsysteme und die hohen Schutzbarrieren für Inhaber von Arbeitsplätzen. Angesichts des anhaltenden Doppelproblems, des gleichzeitigen Drucks der offenen Märkte und des demografischen Wandels, stehen alle Sozialstaaten zur Sicherung ihrer finanziellen Grundlagen vor dem

[380] Scharpf 2000

Problem, annähernde Vollbeschäftigung zu erreichen. Die ist auch eines der normativen Hauptziele Sozialer Demokratie und die wichtigste Voraussetzung dafür, die finanzielle Nachhaltigkeit des Sozialstaates zu ermöglichen.

Da sich für das Projekt der Sozialen Demokratie die Strategie der zunehmenden Residualisierung des Sozialstaats und der allein dem Markt folgenden Öffnung der Lohnentwicklung nach unten verbietet, kommen für die Lösung der Nachhaltigkeitsprobleme des Sozialstaates bei Wahrung seiner normativen Legitimitätsbedingungen vor allem diejenigen Strategien in Betracht, die sich in einzelnen Vorreiterländern schon als erfolgreich erwiesen haben.

Erstens: Die Einkommensteuerfinanzierung des Sozialstaates erweist sich in offenen Märkten der lohnbezogenen Beitragsfinanzierung als deutlich überlegen. Beiträge, die die Lohnnebenkosten erhöhen, erzeugen einerseits schwerwiegende Probleme für den Arbeitsmarkt, besonders in den weniger produktiven unteren Einkommensbereichen, und sie treiben den Sozialstaat in die Falle, gerade in Krisenzeiten, in denen seine Leistungen besonders dringlich sind, die eigenen finanziellen Grundlagen fortwährend zu untergraben. Sie sind zudem besonders verletzlich durch den demografischen Wandel und nicht in der Lage, die Veränderung der Geschlechterrollen in Familie und Erwerbsleben aufzunehmen.

Zweitens: Eine steuerfinanzierte Grundrente in angemessener Höhe erscheint im Ländervergleich als die Lösung der Probleme der Alterssicherung, die unter der Bedingung offener Märkte nachhaltig finanzierbar ist, ohne negative Nebenwirkungen für die Arbeitsmärkte. Sie erfüllt universalistisch begründbare Gerechtigkeitsstandards, denn es ist zweifelhaft, ob es zu den Aufgaben des Sozialstaates gehören soll, einmal erworbene Einkommensniveaus auf unbegrenzte Zeit in alle Lebenslagen hinein abzusichern. Es kommt hinzu, dass mit der Grundrente die Verteilungskonflikte zwischen den Generationen auf eine Weise geregelt werden können, die sich gegenüber allen betroffenen Generationen als gerecht begründen lässt.

Drittens: Da die Inklusion in die gesellschaftliche Erwerbsarbeit eine der wichtigsten Gleichheitsdimensionen des Gerechtigkeitsprinzips darstellt, verdienen Programme der Aktivierung und Weiterbildung für den Arbeitsmarkt und der auf die Annahme von Beschäftigung bezogenen Organisationen aktivierender Sozialleistungen Vorrang vor Geldtransferleistung und statussichernden Schutzmaßnahmen. Alle Projekte, die der Norm *Making-Work-Pay* folgen, soweit Angemessenheitsbedingungen der angebotenen Arbeitsplätze eingehalten werden, erscheinen in besonderer Weise legitimiert, da die Teilhabe an der gesellschaftlichen Erwerbsarbeit eine wichtige Voraussetzung für die Befähigung der betroffenen Personen zur Teilhabe an den meisten anderen gesellschaftlichen Lebenszusammenhängen darstellt und gleichzeitig die beste Gewähr dafür ist, dass sie ihre Position im Erwerbsleben behaupten und verbessern können.

Viertens: Die Desegmentierung der Arbeitsmärkte durch die Einführung von Formen des Kündigungsschutzes, die gleichzeitig im größten möglichen Maße beschäftigungsfreundlich sind und die Standards für die verschiedenen Kategorien von Erwerbstätigkeit angleichen, erscheint sowohl unter Gerechtigkeitsbedingungen wie im Hinblick auf das Beschäftigungsziel legitim. Dies setzt eine angemessene Sicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit voraus, die es den Betroffenen erlaubt, für eine berechenbare Frist ihren Lebensstandard zu halten und durch die bestmöglichen Förderungsmaßnahmen ins Erwerbsleben zurückkehren zu können.

Fünftens: Die Gleichstellung des sozialen Schutzes, auch in der Alterssicherung, zwischen den neuartigen Arbeitsplätzen der Wissensökonomie, die etwa durch *Outsourcing, Freelancing* und Teilzeitarbeit entstehen und den traditionellen Normalarbeitsverhältnissen, ist die beste Voraussetzung für die Ausschöpfung des Beschäftigungspotenzials, das sie bieten. Sie kann einen deutlichen Beitrag zur Annäherung an das Vollbeschäftigungsziel leisten und erfüllt beim Eintreten der sozialstrukturellen Risiken angemessen die Bedingung eines gleichen Mindestschutzes für alle.

Sechstens: Für die Sozialstaaten der hoch entwickelten Dienstleistungsgesellschaften erscheint unter den gegebenen Bedingungen eine familien- und kinderbezogene Reform der sozialstaatlichen Sicherungssysteme von Grund auf als der beste Weg, das klassische Postulat der Sozialen Demokratie zu erfüllen, das soziale Sicherungssystem so zu organisieren, dass es gleichzeitig einen produktiven Beitrag zur ökonomischen Entwicklung leistet, Gerechtigkeit fördert und nachhaltig organisierbar ist.

Das Innovationszentrum nachhaltiger Sozialstaatsreform stellt eine interne Verknüpfung familienzentrierter und bildungszentrierter Reformstrategien dar[381]. Ihre Elemente sind:

1. Ein Bürgerrecht auf ganztägige Kinderbetreuung vom frühest möglichen Vorschulalter an, dessen Finanzierung durch einkommensgestaffelte Beiträge erleichtert wird, lässt nach allen Erfahrungen zugleich mehrere positive Effekte erwarten:
2. Die Erhöhung der Frauenerwerbsquote,
3. eine wesentliche Erhöhung der Chancengleichheit durch Überwindung sozialer Statusvererbung sowie
4. eine signifikante Erhöhung der Geburtenraten.

Auf diese Weise werden gleichzeitig und aus denselben institutionellen Quellen heraus die Ziele der Geschlechtergleichstellung, der sozialen Chancengleichheit, der nachhaltigen Finanzierung des Sozialstaates und die Grundlagen einer Politik der zweiten Chancen erreicht. Der frühest mögliche Beginn von Lernen und Bildung ist zugleich die beste Gewähr für die spätere Fähigkeit zum erneuten Weiterlernen. Durchlässige Ganztagsschulsysteme sind eine wichtige strukturelle Stütze eines solchen Sozialstaats.

Unter den Gesichtspunkten seiner normativen Grundlagen, der Nachhaltigkeit seiner Finanzierungsgrundlagen und seiner ökonomischen Funktionalität ist der Sozialstaat einer Sozialen Demokratie hinreichend begründet, wenn er die folgenden Bedingungen erfüllt:

Erstens: Alle Bürger müssen über ein Grundrecht auf die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards in allen Risikolagen verfügen, das aber durch ihre Verpflichtung zur primären Eigenverantwortung konditioniert sein kann.

Zweitens: Im Falle des Eintretens der sozio-strukturellen Risiken für die Realwirkung der Grundrechte muss den Betroffenen für eine angemessene Zeit, in angemessener Höhe, aber nicht unbegrenzt, die annährende Wahrung ihrer erworbenen Lebensbedingungen gewährleistet werden.

Drittens: Auf längere Frist, jedenfalls für alle voraussehbaren und in die Lebensplanung einzubeziehenden Risikolagen, erscheint unter den Gesichtspunkten der Gerechtigkeit und der sozialen Grundrechte ein System der gleichen Grundsicherung als ausreichend, das

[381] Vergl. Esping-Andersen 2000

es den einzelnen Personen überlässt, darüber hinaus gehende Risikosicherungen in Eigenverantwortung vorzunehmen.

Viertens: Sozialstaatliche Sicherungssysteme, die über diese Ansprüche hinaus gehen, können im Hinblick auf die in gegebenen Gesellschaften vorherrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen geboten sein, sie folgen aber nicht zwingend aus den universellen Gerechtigkeitsprinzipien und Grundrechten.

Fünftens: Die Erfahrungen europäischer Sozialstaaten, wie die Niederlande in den neunzehnhundertneunziger Jahren und Deutschland in den Jahren nach der Jahrhundertwende, begründen die Erwartung, dass die strukturelle Pfadabhängigkeit der Sozialstaatsentwicklung keine absolute, sondern eine politisch relativierbare Größe ist. Unter dem Druck außen- oder binneninduzierter Krisen scheinen auch Gesellschaften, in denen sozialstaatliche Strukturen durch starke organisierte Interessen gestützt werden, durchaus in der Lage, tiefgreifende Reformen zu realisieren, die sich an den Erfolgsmodellen von Vergleichsländern orientieren.

Ökonomie

Die theoretische Erklärung der bisherigen Erfahrungen rechtfertigt nicht die Erwartung, dass unter dem Druck der offenen Märkte eine generelle Konvergenz der politisch-ökonomischen Regime im Hinblick auf das liberale Marktmodell erfolgt. Vielmehr spricht vieles dafür, dass die verschiedenen Typen politischer Ökonomie in der Entfaltung ihrer je eigenen institutionellen Vorzüge die besten Strategien zur Selbstbehauptung in offenen Märkten finden können. Der den Erfordernissen einer Sozialen Demokratie am besten angemessene Typ einer koordinierten Marktwirtschaft in Verbindung mit einem grundrechtsgestützten Sozialstaat ist, unter der Voraussetzung einer Reihe notwendiger Anpassungsformen, unter Globalisierungsbedingungen nicht nur überlebensfähig, sondern ökonomisch leistungs- und wettbewerbsfähig und politisch erfolgreich. Dieser Typ erfüllt im Vergleich die grundlegenden normativen Anforderungen Sozialer Demokratie am besten:

Erstens: Die Koordinierung der Entscheidungsfindung der makroökonomischen Ebene mit der Ebene der Festlegung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und, auf der Unternehmensebene, die Teilhabe eines weiteren Spektrums gesellschaftlicher Interessen an der Entscheidungsfindung ohne ökonomische dysfunktionale Wirkungen.

Zweitens: Er ist in der Lage, grundrechtsgestütze Sozialstaatssysteme und ökonomische Leistungssysteme auf eine wechselseitig stabilisierende Weise zu integrieren und damit Grundrechte in ihrem Gesamtanspruch annäherungsweise einzulösen.

Drittens: Dieser Typ verfügt offenbar über das vergleichsweise höhere Potenzial der sozialen und politischen Integration der betreffenden Gesellschaften, da er in weit geringerem Maße Marginalisierung und nicht legitime Ungleichheiten erzeugt.

In diesem Rahmen legen die Ländervergleiche eine Reihe von erfolgversprechenden Anpassungsstrategien nahe:

1. Durch effektive Strategien von Forschungs-, Innovations- und Bildungspolitik können in den exponierten Sektoren die Beschäftigten-Zahlen zwar gehalten, aber kaum ausgeweitet werden.
2. Zusätzliche Beschäftigung ist nahezu ausschließlich im geschützten Dienstleistungssektor zu erwarten. Je nach Sozialstaatstyp und Finanzierungsmodus kann der öffentli-

che Sektor einen unterschiedlich großen Beitrag hierzu leisten. In allen Fällen ist aber die Fähigkeit des privatwirtschaftlichen Sektors zur Schaffung von Arbeitsplätzen in diesem Bereich für die Erreichung des Vollbeschäftigungsziels ausschlaggebend. Zu seiner Gewährleistung ist die Realisierung der in den sozialstaatlichen Kapiteln[382] beschriebenen Maßnahmen notwendig. Da für das Projekt der Sozialen Demokratie eine Dienstbotenökonomie[383] ausgeschlossen ist, muss die Expansion der sozialen und haushaltsbezogenen Dienstleistungen politisch angestrebt und abgesichert werden.

3. Die politisch-ökonomischen Regulationssysteme selbst bedürfen spezifischer Formen der Anpassung an die Bedingungen offener Märkte. Die Effekte offener Kapitalmärkte, neuer flexibler Technologien und der Deindustrialisierung machen flexiblere Formen der Vereinbarung von Lohn- und Arbeitsbedingungen erforderlich. Die Dezentralisierung der korporativen Strukturen und ihrer Öffnung für unternehmensnahe Speziallösungen scheinen notwendig.
4. Die Angebotspolitik einer ausreichenden Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, der Qualifizierung und Requalifizierung der Arbeitskräfte auf hohem Niveau und einer Reform der Sozialstaatsstrukturen, die zur Aufnahme von Erwerbsarbeit motiviert, sind entscheidende Erfolgsvoraussetzungen.
5. Eine für die traditionell orientierte Politik der Sozialen Demokratie schwer zu überwindende Hürde besteht in der Erfahrung, dass der steuerlichen Belastung der mobilen Steuerquellen, vor allem also von Kapital, enge Grenzen gesetzt sind. Auch diese Grenze verweist darauf, dass einige der grundlegenden Probleme der ökonomischen Entwicklung, die auf der nationalstaatlichen Ebene unter der Bedingung offener Märkte nicht mehr befriedigend gelöst werden können, die Vereinbarung transnationaler Regulierungssysteme verlangen. Im Falle des Steuersystems sind Maßnahmen zur Harmonisierung auf der regionalen Ebene der Europäischen Union ein wichtiger Schritt. Darüber hinaus weisende Problemlösungen eröffnen einen langen Zeithorizont.
6. Es wäre aber für die politisch-ökonomische Strategie Sozialer Demokratie ein verhängnisvoller Fehler, wollte sie auf die Vollendung eines einheitlichen Globalisierungsrahmens warten, statt auf nationaler und regionaler Ebene die Anpassungsreformen zu realisieren, die unter den absehbaren empirischen Bedingungen die bestmögliche Erreichung ihrer Ziele gewährleisten können und im Wesentlichen auch unter den in äußerst optimistischen Szenarien wahrscheinlichen Bedingungen sinnvoll bleiben, dass eine globale Einbettung der offenen Märkte gelingt[384].

Unter der Bedingung, dass die sozialen Sicherungssysteme im Wesentlichen einkommensteuerfinanziert sind, kann eine gleiche Grundsicherung in allen Bereichen der sozialen Risikosicherung als gerecht begründet werden. Sie entspricht dem Anspruch der universellen Grundrechte und lässt sich auch aus den Normen der egalitären Gerechtigkeitstheorie legitimieren[385]. Unter der Bedingung, das den betroffenen Personen in einem ausreichend frühen Stadium ihrer Lebensplanung diese Sicherungsleistungen nach Anspruchsart und Niveau in etwa bekannt sind, erfüllt ein solches System der gleichen Grundsicherung dann

[382] Vergl. Kap. 33
[383] Scharpf 2002b
[384] Vergl. Kap. 45-46
[385] Das gilt ausdrücklich nicht für sozialstaatliche Ansprüche von Personen, die über Beitragszahlungen erworben worden sind.

die in Frage kommenden Gerechtigkeitsstandards, wenn gleichzeitig ein ausreichendes Beschäftigungsangebot gewährleistet werden kann. Es kann unter diesen Bedingungen den betroffenen Personen in Eigenverantwortung überlassen bleiben, ob und in welchem Umfang und auf welche Weise sie sich über die garantierten sozialen Mindeststandards hinaus versichern wollen. Eine solche Sozialstaatsstrategie erfüllt die normativen Ansprüche eines ausbalancierten Verhältnisses von Rechten und individueller Eigenverantwortung im Hinblick auf die Mindestbedingungen sozialer Bürgerschaft.

Die Theorie der politischen Verpflichtungen aus sozio-strukturellen Risiken verlangt aber ergänzend, dass bei einem nicht vorhersehbaren Eintreten des Risikos des Arbeitsplatzverlustes für eine angemessene Zeit die Lohnersatzleistungen an das zuletzt bezogene Einkommen gekoppelt bleiben, um den betroffenen Personen ausreichende Möglichkeiten zur beruflichen Neuorientierung oder zur Korrektur ihrer Lebenspläne zu geben. Die Zeitspanne, die dafür in Frage kommt, ebenso wie die Festlegung des Verhältnisses von Lohnersatzleistungen und ehemaligem Lohnniveau könne nur unter Berücksichtigung der sozio-kulturellen Verhältnisse in konkreter Lage entschieden werden.

Die in der politischen Sozio-Kultur einer gegebenen Gesellschaft verankerten Standards sozialer Gerechtigkeit können weit über die minimalen Normen der Grundsicherung hinaus ein einkommensbezogenes Niveau der Lohnersatzleistung aus den sozialen Sicherungssystemen rechtfertigen. Dies ist in den skandinavischen Ländern bisher immer der Fall gewesen. Aus universalistisch begründbaren Gerechtigkeitsmaßstäben und den universell geltenden Grundrechten lässt sich ein solches erhöhtes Anspruchsniveau der umfassenden Absicherung eines einmal erworbenen Lebensstandards nicht zwingend ableiten. Vielmehr kann gegen eine solche Strategie sogar der Einwand erhoben werden, dass eine solche Absicherung einmal erworbener ungleicher Lebensstandards, soweit sie aus öffentlichen Haushalten und nicht ausschließlich aus Beitragsmitteln finanziert wird, Normen eines egalitären Gerechtigkeitsverständnisses verletzt, weil sie die kontingenten Ungleichheiten eines einmal erworbenen Lebensstandards auf Dauer festschreibt und damit fragwürdige Formen der Ungleichheit sozialstaatlich normiert. Sobald freilich innerhalb einer gegebenen Gesellschaft ein Konsens über diese Form der sozialen Risikosicherung erzielt wird, ist sie für diesen Fall politisch gerechtfertigt.

Unter der Bedingung offener Märkte und des mit ihr verbundenen Wettbewerbs der ökonomischen Regulationsregime und der Sozialstaatstypen ist auch diese Konstellation einem Wandel unterworfen. Sowohl die Beitragsfinanzierung aus Arbeitseinkommen wie auch die Finanzierung aus allgemeinen Steuern begrenzen den Spielraum für Strategien der Einkommenssicherung. Sie würden in allen Fällen wegen ihrer negativen Effekte für den Arbeitsmarkt selbst destruktive Konsequenzen für die nachhaltige Organisation des Sozialstaates haben, außer im Falle der Bereitschaft einer Gesellschaft, weit überdurchschnittlich hohe Einkommensteuern auf die Dauer aufzubringen. Insofern wirkt für die meisten Länder in der gegebenen Situation die Globalisierung als ein Filter, der die Spielräume für die Anhebung des auf Dauer garantierten sozialen Sicherungsniveaus über eine sozial angemessene Grundsicherung hinaus begrenzt. Diese von den offenen Märkten auferlegte restriktive Bedingung lässt sich aber anhand der angeführten Argumente durchaus mit universalistischen Gerechtigkeitsprinzipien und universellen Grundrechten vereinbaren. Es ist am Ende eine Frage der konkreten gerechtigkeitspolitischen Diskurse einer Gesellschaft, wie sie den durch die Grundrechte und die allgemeinen Gerechtigkeitsprinzipien definierten Spielraum sozialstaatlicher Sicherung füllen will.

V. Politik der Globalisierung

42. Soziale Demokratie und Globalisierung

Negative Globalisierung als politisches Metarisiko

Negative Globalisierung in ihrer seit den neunzehnhundertsiebziger Jahren intensivierten Form erzeugt im Hinblick auf die universellen Grundrechte ein alle besonderen sozialen und politischen Risken übersteigendes *Meta*-Risiko, weil sie die Chancen zur politischen Einwirkung auf deren Ursachen, soweit sie transnationaler Natur sind, erheblich vermindert[1]. Der in Gang befindliche Prozess eines überwiegend bloßen Abbaus von nationalstaatlichen Regulierungsregimen dezimiert die nationalstaatliche Souveränität in einer Reihe zentraler Handlungsdimensionen, ohne ein transnationales Äquivalent für sie zu schaffen. Damit erzeugt er *zusätzlich* zu den neuartigen sozialen, ökonomischen, gesellschaftlichen und ökologischen Risiken, die mit ihm verbunden sind, für alle zuständigen Akteure das Risiko zweiter Stufe, mit den Risiken der ersten Stufe nicht mehr politisch angemessen umgehen zu können[2].

Die negative Globalisierung ist aus der Sicht der *libertären* Demokratie dessen ungeachtet als politischer Rationalitätsgewinn gegenüber der nationalstaatlichen Regulierung marktkapitalistischer Volkswirtschaften interpretiert worden. Das libertäre Argument verteidigt die Legitimität des Primats der Weltmärkte über die politischen Souveränitätsrechte der nationalstaatlich verfassten Demokratien mit der präsumtiven Überlegenheit der individualistischen Marktlogik über die kollektive Logik demokratischer Entscheidungsprozesse[3]. Während diese regelmäßig irrationalen Impulsen und Gefälligkeitskalkülen im Zusammenhang mit kurzfristigen Wahlstrategien folge, zwinge der Primat der unbestechlichen Marktlogik zu ausschließlich rentablen Investitionen und werde damit in längerer Frist auch den aggregierten Interessen aller in den einzelnen Gesellschaften von ihr betroffenen Personen am besten gerecht. Der politische Souveränitätsverlust des demokratischen Nationalstaats erscheint in libertärer Perspektive infolge der Erweiterung des Operationsraumes der *rational choice*-Logik in der Bilanz als allgemeiner Freiheitsgewinn. Während, so lautet die Pointe des libertären Arguments, unter den Bedingungen des Primats demokratischer Entscheidungsverhältnisse regelmäßig auf Kosten der Zukunft und der in letzter Instanz allen zu Gute kommenden Rationalitätsgewinne in die Wirtschaft eingegriffen werde, bestrafen offene Märkte jede unangemessene nationalstaatliche Wirtschaftspolitik durch den Entzug von Investitionskapital und zwingen damit alle Regierungen um des eigenen Überlebens willen zu einer marktkonformen und in diesem Sinne rationalen Politik.

Das libertäre Argument

Die libertäre Verteidigung der negativen Globalisierung zeigt jedoch zwei entscheidende Schwächen: Sie stützt sich nämlich *erstens*, auf der analytischen Ebene, auf ein kontrafak-

[1] Beck 1986
[2] Scharpf 1991
[3] z.B. von Weizsäcker 2000

T. Meyer, *Theorie der Sozialen Demokratie,*DOI 10.1007/978-3-531-92841-8_5,
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

tisch idealisiertes Marktverständnis, das die empirisch erwiesenen Funktionsschwächen und Rationalitätsdefizite der Marktlogik systematisch ignoriert; und sie verletzt, *zweitens*, notwendige Legitimitätsbedingungen öffentlichen Handelns, denen zufolge demokratische Entscheidungsprozeduren und die Geltung universeller Grundrechte als ein unüberschreitbarer Maßstab dafür gelten müssen, welche Handlungsspielräume Märkten eingeräumt werden und welche Grenzen ihnen im Hinblick auf ihre Funktionsdefizite und externe Effekte durch politisches Handeln gezogen werden müssen. Im Falle des Versagens der herkömmlichen national organisierten, rechtsstaatlich-demokratischen Entscheidungsverfahren sind unter den gegebenen Legitimationsbedingungen nur solche Handlungsalternativen zulässig, die dennoch an den legitimen politischen Entscheidungskriterien orientiert bleiben. Das gilt demokratietheoretisch auch für den Fall, dass die entscheidungsberechtigten Personen auf politische Interventionen verzichten wollen. Die prinzipielle Entmächtigung ihrer politischen Handlungsfähigkeit hingegen, wie sie von der negativen Globalisierung bewirkt wird, verletzt unaufgebbare moderne Legitimationsbedingungen politischen Handelns.

Sobald die prinzipiell immer politischen Fragen der Geltung von Grundrechten und der auf sie gestützten demokratischen Entscheidungssouveränität berührt werden, verliert das libertäre Argument, dem zufolge Märkte die individuelle Nachfrage rationalitätsgerechter befriedigen als kollektive Entscheidungen, seinen Geltungsanspruch. Allein schon für die Legitimationsbedingungen der *liberalen Demokratie* stellen infolgedessen die Strukturen und Folgen der negativen Globalisierung eine schwer wiegende politische Herausforderung dar, denn sie berühren die universellen Grundrechte von Bürgern überall auf der Welt in all ihren fünf Geltungsdimensionen, reduzieren zugleich aber in massiver Form diejenigen politischen Handlungsmöglichkeiten, die für erfolgversprechende Gegenstrategien erforderlich sind. Für Theorie und Praxis Sozialer Demokratie wirft die negative Globalisierung eine Reihe weiterer fundamentaler Fragen auf.

Demokratierisiko Globalisierung

„Globalisierung" hat sich als ein hochgradig komplexer Prozess erweisen, der sehr verschiedenartige und viele einander widersprechende Züge aufweist, die im Ganzen betrachtet weder als Einheit noch als zielgerichtete Entwicklung interpretiert werden können[4]. Einige ihrer besonders charakteristischen Dimensionen beziehen sich jedoch direkt auf den Geltungsanspruch und die Wirklichkeit von Demokratie und Staatsbürgerschaft. Sie sind in den Sozialwissenschaften seit den neunzehnhundertneunziger Jahren intensiv, kontrovers und im Hinblick auf mögliche Problemlösungen teilweise auch konstruktiv erörtert worden[5]. Zu den Merkmalen der Globalisierung, die die Demokratie und die Staatsbürgerrechte auf prinzipielle Weise herausfordern und damit wesentliche Zielsetzungen Sozialer Demokratie grundlegend berühren, sind nach den weitgehend übereinstimmenden Ergebnissen der bisherigen demokratietheoretischen Debatten mindestens die folgenden zu rechnen[6]:

[4] Beck 1997, Held/ Mc Grew 2000
[5] Held 1995, 2000, Beck 1998, Guéhenno 1994, 1999, Giddens 1995, 2001
[6] McGrew 1997, Archibugi/ Held/ Köhler 1998, Offe 2003, Ruggie 1999, Scharpf 1999b, Streeck 1999, Held 1995, 2000, Held/ Mc Grew 2000, Meyer 2001b, 2002b

Erstens: Während Märkte, Umweltzerstörungen, Migration, organisierte Kriminalität und elektronische Massenkommunikation in zunehmendem Maße alle nationalen Grenzen überschreiten, sind Demokratie und die Fähigkeiten der Weltgesellschaft, politische Antworten für diese Herausforderungen für die Geltung universeller Grundrechte zu finden, im Kern immer noch auf den nationalstaatlichen Handlungsrahmen beschränkt. Eine ihrerseits begrenzte Ausnahme, jedenfalls für bestimmte dieser Problemlagen in ihrem regionalen Geltungsbereich, stellt nur die *Europäische Union* dar. Demokratie und Staatsbürgerrechte werden auf diese Weise ihrer Wirksamkeit beraubt und infolgedessen in ihrem eigenen Legitimationsanspruch prinzipiell in Frage gestellt.

Zweitens: In ihrem gegenwärtigen negativen Stadium der Fokussierung auf den Abbau von Grenzen und deren Kontrollfunktion wirkt die ökonomische Globalisierung als schrittweiser Absenkung des nationalstaatlich erreichten Standes der kulturellen, sozialen und ökologischen Einbettung der Märkte. Diese hatte in Verfolgung des Projektes Sozialer und in wichtigen Teilbereichen sogar liberaler Demokratie im Verlaufe des neunzehnten und zwanzigsten Jahrhunderts den Marktkapitalismus in den wirtschaftlich am meisten vorangeschrittenen Ländern gezähmt und für die liberale Demokratie prinzipiell kompatibel gemacht[7]. Indem der Prozess der negativen Globalisierung genau diese Bedingungen angemessener Einbettung in Kernbereichen aufhebt, stellt er Grundlagen der modernen Demokratie in Frage. Die national organisierten Wohlfahrtsstaaten kommen infolge des verschärften ökonomischen Wettbewerbs in offenen Märkten zunehmend unter Druck[8]. Auf diese Weise gefährdet die ökonomische Globalisierung in ihrer negativen Form die sozialen Grundlagen des historischen Kompromisses zwischen Kapitalismus und Demokratie, die in der europäischen Tradition eine der entscheidenden Voraussetzungen politischer Legitimation darstellen.

Drittens: Die unter dem Druck der ökonomisch dominierten Globalisierung voranschreitende marktgeleitete Modernisierung löst sich in zunehmendem Maße von der Bindung an die politischen und sozialen Grundrechte ab. Die prägenden Kräfte dieser Entwicklung entziehen sich weitgehend der politischen Kontrolle und Verantwortung gegenüber denjenigen Personen und ihren Rechten, die von ihnen direkt betroffen sind.

Viertens: Insgesamt gesehen ergibt sich, wie *Wolfgang Streek* es formuliert hat, ein Verlust der Gleichausdehnung (*Ko-Extension*) zwischen wirksamem demokratischen Handeln und begrenzter nationaler Territorialität[9]. In allen wichtigen politischen Arenen ergibt sich eine Verschmelzung des politischen Schicksals der nationalen politischen Gesellschaften durch grenzüberschreitende Prozesse der Problemerzeugung und der Problembetroffenheit. David Held hat diese transnationale Verschmelzung als *overlapping communities of fate* charakterisiert[10]. Negative Globalisierung erweist sich als ein soziales Meta-Risiko für die Realwirkung der universellen Grundrechte, weil sie die Reichweite und Intensität der meisten einfachen sozialen Risiken erheblich steigert, gleichzeitig aber die politischen Handlungsstrukturen depotenziert, die ihre Vermeidung ermöglichen könnten[11].

[7] Ruggie 1999
[8] Leibfried 2001
[9] Streeck 1999
[10] Held 2000: 424
[11] Beck 1986, 1998a, 2002

Negative und positive Globalisierung

Dies sind die Gründe, die dafür sprechen, die bisherige Form der Globalisierung im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Demokratie und Staatsbürgerschaft in den Begriffen von *Jan Tinbergen* als eine Form der „negativen Globalisierung" zu bezeichnen[12]. Zur Wiederherstellung der politischen Handlungsfähigkeit für die Sicherung der Grundrechte der Bürger sind nicht nur aus der Sicht der Theorie der Sozialen Demokratie, sondern aus einer liberalen, demokratietheoretischen und demokratiepolitischen Perspektive überhaupt Strukturen *positiver* Globalisierung erforderlich, die in der Lage sind, die entstandene Legitimations- und Handlungslücke zu schließen. Neue, transnationale Formen der politischen Verantwortlichkeit, der politischen Deliberation und Entscheidungsfindung sowie der an den Grundrechten orientierten Regulation und Einbettung ökonomischer Prozesse, sind unter den Bedingungen der erreichten Formen negativer Globalisierung eine Grundvoraussetzung für die Realgeltung von Demokratie und Grundrechten.

Die negative Globalisierung stellt Demokratietheorie und Demokratiepolitik vor drei miteinander verbundene, aber unterschiedliche Herausforderungen:

Erstens muss auf der *normativen* Ebene geklärt werden, wie unter den Bedingungen der verlorenen *Ko-Extension* zwischen politischen Problemarenen und demokratischen Handlungschancen demokratische und grundrechtliche Legitimation überhaupt noch gesichert werden können. Diese Frage betrifft die Voraussetzungen politischer Legitimation überhaupt im Zeitalter der Globalisierung.

Zweitens muss im Sinne der *akteurstheoretischen* Anforderungen geklärt werden, welche handlungsfähigen und realisierbaren transnationalen Institutionen und Regulationsstrukturen geeignet erscheinen, das globale Demokratiedefizit zu überwinden.

Und *drittens* bedarf es einer handlungsorientierten empirischen Analyse der *Restriktionen*, *Ressourcen* und *Akteure*, die im Prozess der Realisierung transnationaler Regulationsstrukturen eine konstitutive Rolle spielen können.

Die Krise demokratischer Legitimation

Das Legitimationsdefizit des globalen politischen und wirtschaftlichen Status quo, wie es sich im Zuge der Prozesse negativer Globalisierung seit den beiden letzten Jahrzehnten des zwanzigsten Jahrhunderts ergeben hat, ist im Gegensatz zur zentralen Prämisse der libertären Argumentation nicht auf die globale Handlungsdimension begrenzt. Es erstreckt sich in dem Maße auch auf die internen Legitimationsverhältnisse der nationalstaatlich verfassten Demokratien, wie es deren innere Handlungsmöglichkeiten tangiert. Die unbeherrschten Auswirkungen der transnationalen Verursachungsketten, wie Umweltschäden und Finanztransaktionen, wirken ja in vielfältiger Weise in die nationalen Gesellschaften hinein und erzeugen dort die gleiche Art von politischen Problemen wie auf der transnationalen Handlungsebene selbst. Die Kehrseite des globalen politischen Souveränitätsverlustes ist ein innerer Souveränitätsverlust in den verfassten nationalstaatlichen Demokratien[13]. Es geht daher bei der Überwindung des durch die negative Globalisierung erzeugten Demokratiedefizits keineswegs allein um das anspruchsvolle Projekt einer Erweiterung der Demokratie in

[12] Tinbergen 1965
[13] Scharpf 1992

die transnationale Arena, sondern gleichermaßen um die elementare Legitimationsfrage nach der Wirksamkeit demokratischen politischen Handelns innerhalb nationalstaatlich verfasster Gesellschaften, in die die globalen Problemketten hineinwirken, also um die Zukunft der Demokratie überhaupt[14].

Die Suche nach möglichen Antworten auf diese demokratische Legitimationsfrage muss sich im Sinne der modernen Demokratietheorie auf zwei Prämissen stützen:

Erstens: Die nationalgesellschaftlichen und transnationalen Probleme, die *politischer Natur* sind, müssen in politisch-legitimen Prozeduren gelöst werden;

Zweitens: legitim-politische Entscheidungsprozeduren müssen sich an *demokratischen* Verfahren und *grundrechtlichen* Normen orientieren.

Alle neuzeitlichen Demokratiekonzepte basierten auf der Prämisse einer Ko-Extension der beiden Arenen der politischen Problemverursachung und der politisch souveränen Entscheidungsfindung und Problemlösung[15]. Darin bestand die Legitimationsgrundlage und politische Rationalität der Nationalstaatsidee. Der Nationalstaat erschien politisch legitim, soweit er drei für demokratisches Handeln bestandsnotwendige Dimensionen vereinigen konnte: 1. Die Extension der Kette politischer *Problemverursachung*, 2. das Kollektiv der von den politischen Problemen *Betroffenen*, 3. das Kollektiv der *Autoren* und *Adressaten* der politischen Lösungen für alle ihrer Natur nach politischen Probleme. Die Wiedergewinnung demokratischer Legitimität unter den Bedingungen der Globalisierung muss sich auch unter den grundlegend geänderten Voraussetzungen auf angemessene Weise am Maßstab der Erfüllung dieser Legitimationsbedingungen messen lassen. Zur Bestimmung von Problemlagen, die ihrer Natur nach politisch, im Unterschied zu solchen die privater Natur sind, entfalteten sich in den Legitimationsdiskursen des zwanzigsten Jahrhunderts zwei grundlegende Kriterien[16]:

Erstens: Alle sozialen Handlungen und Handlungsfolgen, die zu Regeln oder gesellschaftlichen Tatsachen führen, die für alle Mitglieder einer gegebenen Gesellschaft unausweichliche Geltung bzw. Wirkung gewinnen, so dass keine privaten Exit-Optionen offen bleiben, sind ihrer Natur nach politisch. Dabei kann es sich einerseits um Gesetze, öffentliche Handlungsprogramme oder öffentliche Güter handeln, aber andererseits auch um externe Effekte gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Aktivitäten, die für ganze Gesellschaften oder große Kollektive als unumgehbarer Zwangskonsum wirksam werden. Sachverhalte dieser Art sind ihrer Natur nach politisch, weil sie nur auf dem Wege kollektiven politischen Handelns bearbeitet werden können.

Zweitens: Wo universelle Grundrechte von Einzelnen oder von Gruppen verletzt werden, liegt ein politisches Problem und ein Fall legitimen politischen Handelns vor. Dies gilt im Kern für alle fünf Gruppen von Grundrechten, auch wenn aus den erörterten Gründen die politischen Interventionsverpflichtungen im Falle der Verletzung von bürgerlichen und politischen Grundrechten unmittelbar, im Falle der Verletzung von sozialen, kulturellen und ökonomischen Grundrechten aber nur auf die Realisierung problemlösender Handlungskonzepte bezogen ist. Wo immer aber Grundrechte verletzt sind, sei es durch zielgerichtetes Handeln staatlicher Akteure, sei es durch die externen Effekte gesellschaftlichen oder ökonomischen Handelns Dritter, entstehen politische Problemlagen, die einer legitimen politischen Lösung bedürfen.

[14] Guéhenno 1994
[15] Held 1995, 2000, Streeck 1998b
[16] Meyer 2002b

Globalisierung und Soziale Demokratie

Für eine Theorie der Sozialen Demokratie ist die Herstellung demokratischer Handlungsbedingungen in der globalen Arena aus vier Gründen eine wesentliche Herausforderung: 1. zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Entscheidungs- und Handlungsverfahren der liberalen Demokratie zur Bearbeitung aller als politisch definierten sozialer Risiken und Problemlagen auf der globalen Ebene; 2. zur Sicherung der liberaldemokratischen Entscheidungssouveränität für die weiterhin auf der nationalstaatlichen Ebene lösbaren politischen Probleme, 3. zur sozialen, politischen und ökologischen Einbettung der offenen Märkte im Hinblick auf die Grundrechte aller von ihren Auswirkungen betroffenen Personen und 4. zur Gewährleistung der politischen Handlungsvoraussetzungen für die Realisierung des Projekts der Sozialen Demokratie innerhalb jeder einzelnen Gesellschaft.

Die negative Globalisierung ist, wie schon die bisherigen empirischen Erfahrungen mit ihrer Einbettung in politisches Gestaltungshandeln durch erste Ansätze von *global governance* demonstrieren, im Gegensatz zum Urteil des britischen Premiers *Tony Blair* kein *fact of life*, mit dem sich alle gesellschaftlichen und politischen Akteure ausschließlich noch auf dem Wege bloßer Anpassungsstrategien arrangieren müssen[17]. Sie ist innerhalb gegenwärtig nicht zuverlässig abschätzbarer Grenzen gestaltbar. In welchem Verhältnis die politischen Handlungsstrategien der Anpassung (coping) und der konstruktiven Gestaltung (shaping) bei der demokratiepolitischen Bewältigung der Globalisierungsprobleme in den absehbaren Fristen zum Zuge kommen werden, ist eine offene Frage. Ihre vorläufige demokratietheoretische Beantwortung setzt eine genaue Klärung der *normativen*, *systemlogischen* und *akteurstheoretischen* Bedingungen voraus, unter denen das politische Projekt einer positiven Globalisierung durch eine hinreichend demokratische Form von global governance steht. Zu den normativen Voraussetzungen gehört die Klärung des Anspruchs eines *Weltbürgerrechts*. Zu den systemlogischen Voraussetzungen gehört eine empirisch informierte Antwort auf die Frage nach den realistischen Möglichkeiten *transnationaler Demokratisierung*. Zu den akteurstheoretischen Herausforderungen gehören nicht nur die immensen Lasten der ungelösten sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Probleme, sondern auch die Analyse der unsymmetrischen *Interessen* und *Handlungsressourcen* der Staaten und globalen gesellschaftlichen Akteure.

Entscheidend für die Chancen beim Aufbau Sozialer Demokratie in der globalen politischen Arena wird daher das Zusammenwirken von drei Faktoren sein. *Zunächst* die unabweisbare Erkenntnis, dass ohne einen Mindestrahmen Sozialer Demokratie ökologische Krisen die physischen Existenzbedingungen aller Gesellschaften untergraben und die sozialen Lebensbedingungen überall auf der Welt immer wieder krisenhaft erschüttern. Die Erfahrung, *zweitens*, dass wirtschaftliche Krisen als Folge unzureichend geregelter Finanzmärkte häufig den Charakter nicht vorhersehbarer und nicht begrenzbarer Flächenbrände haben, vor deren Wirkungen sich auch die Kooperationsverweigerer nicht retten können, kann auch diese mit der Zeit zu einem Mindestmaß an Kooperation motivieren. *Schließlich* erstarkt die grenzüberschreitende Gegenwehr der von den Folgen bloß negativer Integration am meisten betroffenen Gruppen, so dass für viele nationale Akteure der politische Preis der Kooperationsverweigerung mit der Zeit die ökonomischen Kosten der Kooperation übersteigt.

[17] Blair 1998

Da die libertäre Alternative aufgrund ihrer dogmatischen Selbstbindung für die globalen politischen Probleme keine überzeugenden Lösungen bereitstellen kann, wohnt dem Projekt einer Globalisierung zentraler Elemente der Sozialen Demokratie durchaus ein Element interessenübergreifender Überzeugungskraft inne, das sich als Basis breiter Akteurskoalitionen eignet und ihm eine nicht geringe Realisierungswahrscheinlichkeit gibt. Diese Konstellation verleiht auch idealistisch konstruierten Entwürfen wie dem Konzept einer auf globalen Weltbürgerrechten beruhenden subsidiären und föderalen Weltrepublik des politischen Philosophen *Otfried Höffe* Handlungsrelevanz und politisches Wirkungspotenzial, in der mittleren Zeitperspektive kaum als policy-Projekt, aber immerhin als Richtungssymbolisierung für den Entwurf von realisierbaren Handlungsmodellen[18]. Die „realistische" Schule der internationalen Politik ist ausschließlich dem Status quo verhaftet, der aus den genannten Gründen in realistischer Betrachtung gerade eine besonders ungünstige Bestandsperspektive hat. Er erkennt auch unter den veränderten Bedingungen der Globalisierung fortwirkend nur die souveränen Einzelstaaten als handlungsfähige politische Akteure in der internationalen Arena an und kann daher in den im Konzept der positiven Globalisierung enthaltenen Formen transnationalen Regierens lediglich folgenlose „Deklamationspolitik" erkennen[19]. Für die Demokratisierung der globalen Ordnung ist aber gerade nicht die idealistische Erfindung einer neuen harmonischen Einheitsgesellschaft vorausgesetzt, sondern nur die „realistische", auch im Eigeninteresse aller beteiligten Akteure begründete Intensivierung der transnationalen Kooperation, die seit längerem mit wechselnden Erfolgen betrieben wird. Dabei kann die Frage offen bleiben, welchen Anteil intergouvernementale Verhandlungen nationalstaatlicher Regierungen an der erreichbaren politischen Rahmensetzung haben und welchen Anteil Macht und Gegenmachtbildung bei der Erarbeitung von Kompromissen innerhalb der transnationalen Institutionen und Kooperationssysteme. Entscheidend ist allein die Erarbeitung verbindlicher politischer Steuerungsinstrumente für die Prozesse der negativen Globalisierung, also die Schaffung eines universell legitimierten Regelwerks der positiven Globalisierung. Demokratisierung bedeutet den Gestaltungsvorrang demokratisch legitimierter politischer Akteure gegenüber privaten Entscheidungen über wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen.

Unter den gegebenen Bedingungen können nur solche demokratietheoretischen Ansätze den Anspruch auf Realismus erheben, die dem *Giddensschen* Kriterium des „utopischen Realismus" gerecht werden, indem sie in *allen drei logischen* Dimensionen, der normativen, der systemischen und der akteurstheoretischen, zugleich gerechtfertigt werden können.

43. Politische Ökonomie der Sozialen Demokratie in Entwicklungsländern

Kapitalismus und Soziale Demokratie als wechselseitige Voraussetzungen

Soziale und wirtschaftliche Grundrechte beruhen auf der normativen Vorstellung, dass alle Menschen gleichberechtigt sind, aber auch auf politischen und ökonomischen Strukturen, in denen die Menschen die Forderung nach Gleichberechtigung durchsetzen können. Soziale

[18] Höffe 1999
[19] Link 2001: 162 ff

Demokratie in unterentwickelten Gesellschaften kann an der Wertentscheidung vieler benachteiligter Menschen für soziale Gleichheit ansetzen. Sie kann dauerhaft diese Forderung nur durchsetzen, wenn Arbeit auf den Arbeitsmärkten Verhandlungsmacht gewinnt. In unterentwickelten Wirtschaften sind die sozioökonomischen Grundlagen für die Soziale Demokratie schwach ausgebildet. Entscheidend ist nicht der niedrige Stand des Pro-Kopf-Einkommens. Bei viel niedrigerem Pro-Kopf-Einkommen hat es im England der industriellen Revolution des späten 18. Jahrhunderts sehr wohl erste Elemente der Sozialen Demokratie gegeben. Armenhäuser sicherten vor Hunger und Kälte. Der Aufstieg der methodistischen Kirche ging einher mit ihrer Rolle als Arbeiterbildungsbewegung. Soziale Demokratie ist nicht Folge der Entfaltung von Kapitalismus, sondern vielmehr seine Voraussetzung. Keine der bürgerlichen Revolutionen der Neuzeit wäre ohne politische Mitwirkungsrechte auch der Unterschichten möglich gewesen. Auch wenn das allgemeine Wahlrecht noch nicht erstritten war, zeigen die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen seit dem achtzehnten Jahrhundert in Westeuropa, dass die Reichen auf die Armen Rücksicht nehmen mussten. Schon im beginnenden Kapitalismus nahmen die Unterschichten am Produktionsfortschritt durch hohe Realeinkommen teil. Hungersnöte verschwanden. Die Hektarerträge in der Nahrungsmittelproduktion stiegen. Die industrielle Revolution verbilligte gerade Produkte einfacher Qualität für den Massenkonsum[20].

Wenn die Masseneinkommen steigen, werden die finanziellen Überschüsse für die Reichen knapp. Diejenigen, die sie nicht in Innovation investieren, verlieren den Zugriff auf solche Überschüsse zugunsten derer, die aufgrund ihrer Wettbewerbsfähigkeit knappe Waren auf dem Markt mit guten Verkaufsspannen absetzen und Gewinne machen. Die Ausweitung des Massenkonsums vermindert den Anteil der Reichen am Volkseinkommen, nicht aber den Profit. Anders als Ausgaben für Luxuskonsum lassen sich Mittel für Investitionen für die Herstellung von Massenkonsumgütern nicht für Konsum verwenden[21]. Konsum ist begrenzt durch die Lieferfähigkeit des Produktionsapparates. Darüber hinausgehende Nachfrage kann nur durch Erweiterung der Produktionsmöglichkeiten erfolgen. Im Fall standardisierter einfacher Massenkonsumgüter ist dies durch bessere Maschinen – Investitionsgüter – möglich. Für ihre Produktion werden Löhne bezahlt. Sie werden für einfache Konsumgüter, darunter industriell produzierte, verwandt, ohne dass Konsumgüter produziert wurden. Weil auch hier und nicht nur in der Konsumgüterproduktion Einkommen an Arbeitskräfte bezahlt wurden, können Konsumgüter mit Profit verkauft werden. Eine positive Profitrate in der Konsumgüterproduktion hat eine positive Profitrate in der Investitionsgüterproduktion zur Folge. Kapitalismus und steigender Massenkonsum sind untrennbar miteinander verbunden, weil Ausgaben für Investitionen Grundlage von Profit sind[22].

Grundlage für hohe Masseneinkommen ist ein hohes Grenzprodukt von Arbeit. Arbeit, deren Grenzprodukt nicht über den Kosten ihrer Reproduktion (Unterhalt des Arbeiters und seiner Kleinfamilie) liegt, kann nicht beschäftigt werden, selbst wenn sie durchaus durchschnittliche Qualifikation vorweist. Gibt es in nennenswertem Umfang Arbeitskräfte, die angesichts der Ausstattung mit Böden und Produktionsmitteln weniger produzieren, als sie zu ihrer Reproduktion benötigten, gibt es ein strukturelles Arbeitsüberangebot. Arbeit kann nicht knapp werden. Nur wenn Arbeit knapp wird, kann sie am Markt höhere Löhne durchsetzen. Schließen Arbeiter sich in Angebotskartellen zusammen, gibt es in anderen Gegen-

[20] Elsenhans 1983
[21] Keynes 1973: 79 f
[22] Kalecki 1971: 13, Robinson 1949: 77

den ein Angebot mit niedrigeren Arbeitskosten. Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem Instrument der Organisation von Arbeit haben also dieselbe Grundlage, auf der die Lohntheorie der Neoklassik aufbaut, nämlich die Knappheit von Arbeit bei ausreichend niedrigen Löhnen. Gewerkschaften verstetigen die Lohnentwicklung. Sie können auf Marktunvollkommenheiten beruhende Einkommensvorsprünge anderer sozialer Gruppen bekämpfen, nicht aber die Abhängigkeit der Lohnentwicklung von der Produktivitätsentwicklung beseitigen.

Dabei ist nicht der technische Fortschritt in einzelnen Branchen, sondern die Knappheit von Arbeit entscheidend. Sie ist die Grundlage der Vereinheitlichung der Arbeitseinkommen. Steigt in einem Produktionszweig die Produktivität, steigt ohne sinkenden Absatz und ohne steigende Reallöhne die Profitspanne und im Regelfall die Profitrate, so dass neues Kapital vorwiegend in dieser Branche investiert wird, von der dann auch zusätzliche Arbeitskräfte nachgefragt werden, im Fall hohen Beschäftigungsniveaus mit dem Angebot höherer Löhne. Umgekehrt können Branchen mit unterdurchschnittlich wachsender Produktivität ihre Arbeitskräfte nur halten, wenn sie die Produktion einschränken und in der Hoffnung auf dann durchsetzbare Preissteigerungen selbst höhere Löhne anbieten. Völlig unabhängig von der Produktivitätsentwicklung in einer einzelnen Branche konvergieren die Arbeitslöhne innerhalb einer kapitalistischen Wirtschaft, so dass Arbeit als kollektiver Akteur entstehen kann. Solange Innovation auf hohem Beschäftigungsniveau stattfindet, steigen entsprechend der neoklassischen Theorie auch ohne Gewerkschaften die Reallöhne. Dann gibt es neue Möglichkeiten für kapazitätserweiternde Investitionen (im Gegensatz zu die Gesamtnachfrage senkenden Rationalisierungsinvestitionen). Der Konflikt zwischen Keynesianern und Neoklassik besteht nur in der Frage, ob in allen Phasen des Konjunkturzyklus die von der Neoklassik angenommenen Automatismen der Steigerung der Reallöhne und der Erzwingung von Investitionen gegeben sind, oder ob in Phasen des konjunkturellen Abschwungs der Staat kompensierend einzugreifen hat.

Sombarts[23] Vorstellung eines möglichen Wegs zum Kapitalismus über Luxus und Militärkonsum war dort erfolgreich, wo massive Staatsausgaben zu hoher Beschäftigung führten, so dass sich Massenmärkte mit steigenden Masseneinkommen bildeten, zu deren Belieferung Investitionen rentabel wurden, durch die wiederum Beschäftigung und Verhandlungsmacht von Arbeit stiegen. Die Wege zur Schaffung von Verhandlungsmacht von Arbeit sind unterschiedlich und haben Typen von Kapitalismus geprägt. Der als libertäre Demokratie betrachtete Weg hing vom Zugang zu Auswanderungsgebieten mit reichen Landreserven ab. Wem es in der Heimat nicht mehr passte, konnte in anderen Ländern Erwerbsmöglichkeiten auf eigener Scholle mit hohen landwirtschaftlichen Überschüssen erreichen, so dass sich darauf gestützt rasch auch die städtische Industrie entwickelte. Hier waren Gegner für die weitere Entwicklung von Kapitalismus nicht die Eigentümer, sondern die Monopolisten. Klassenkampf in den Vereinigten Staaten stand unter dem Gegensatzpaar vollständiger Wettbewerb gegen Oligopole und Monopole.

Auf dem europäischen Kontinent standen sich frühzeitig noch absolutistischer Staat mit Unternehmern als ‚Ordnungsmächte' gegen Arbeit gegenüber, und deshalb wurde dort der Sozialstaat von großen mitgliederstarken Organisationen, insbesondere den Arbeiterorganisationen, erkämpft. Solche Großorganisationen erschienen als demokratisch beherrschbar und bürokratisch koordinierbar. Marx' durchaus realistische Perspektive der Aneignung

[23] Sombart 1913a, 1913b

der Geschichte durch die Menschen wurde von Lenin in deren bürokratische Aneignung pervertiert[24]. Die kontinentale Sozialdemokratie geht in die weltweite Auseinandersetzung um Ordnungsmodelle mit dem Erbe einer ursprünglich starken Bürokratie- und Staatsorientierung.

Der nach der Weltwirtschaftskrise der neunzehnhundertdreißiger Jahre und der Entkolonisierung entstandene Modernisierungsstaat der Dritten Welt mit seiner industriepolitischen Planung ist an Moral Hazard seiner zentralisierten und Renten verteilenden Klasse gescheitert[25] und wird heute in Bündnissen aus aufsteigenden neuen und alten Mittelschichten und den Marginalisierten abgelöst, die sich in neuen kulturell-identitären Bewegungen zusammenfinden. Diese neuen politischen Bewegungen sind höchst vielfältig und werden häufig in ihrer Gesamtheit zu pauschal als fundamentalistisch diskreditiert[26]. Sie sind zumeist tief in die Gesellschaften eingebettet. Sie können politisch dauerhaft nur Hegemonie ausüben, wenn ihnen ihre Transformation in politische Parteien gelingt, die in vieler Hinsicht den populistischen Parteien des späten neunzehnten Jahrhunderts auf dem europäischen Kontinent ähneln werden, aus denen die christdemokratischen Parteien mit ihren starken Arbeitnehmerflügeln entstanden sind. Soziale Demokratie muss in der Dritten Welt diese unterschiedlichen Tendenzen in ihr Kalkül einbeziehen und sich an der Notwendigkeit des Übergangs zur kapitalistischen Marktwirtschaft orientieren.

Unterentwicklung als Zusammentreffen von Marginalität von Rente

Die Verhandlungsmacht von Arbeit auf der Grundlage von Vollbeschäftigung gibt es in unterentwickelten Wirtschaften nicht. Hier koexistieren mehr oder weniger isolierte kapitalistische Wirtschaftssektoren mit nichtkapitalistischen, die permanent billige Arbeitskräfte bereitstellen. Gegenkräfte gegen die Kostensenkungsstrategie des Kapitals gibt es weder in der Form der Möglichkeit alternativer Erwerbsmöglichkeiten (offene Grenze) noch des Zusammenschlusses der Arbeiter auf den Arbeitsmärkten. Die Ausstattung von Arbeit mit Verhandlungsmacht muss neue Formen annehmen. Dazu gehört die industriepolitische Veränderung der Wirtschaftsstrukturen und der Spezialisierungsmuster.

Historisch ist das im Kapitalismus notwendige hohe Grenzprodukt von Arbeit für vorkapitalistische Gesellschaften nicht überlebensnotwendig. Marginale, die weniger zusätzlich produzieren, als sie zwingend zum Überleben (einschließlich der Reproduktionseinheit Kleinfamilie) benötigen, können wegen politischer Mechanismen der Umverteilung überleben[27]. Es reicht, dass der durchschnittliche (und nicht der marginale) Erwerbstätige nicht weniger produziert, als er für sich und seine Kleinfamilie zum Überleben benötigt. Da der durchschnittlich Erwerbstätige nicht knapp ist, führen Produktivitätssteigerungen, die auch vor dem Beginn des Kapitalismus zur Wirtschaftsgeschichte gehören, zur Erhöhung der verfügbaren Ressourcen, die von den Privilegierten aufgrund von politisch abgesicherten Rechtsnormen (Steuern, verschiedene Abgaben) angeeignet werden. Es gibt also gleichzeitig mit wirtschaftlicher Entwicklung vor dem Kapitalismus einen Überschuss an Arbeitskräften und einen Überschuss an wirtschaftlichen Ressourcen.

[24] Lenin 1960: 416
[25] Elsenhans 1981a
[26] Vergl. Kap 53
[27] Zum Folgenden: Elsenhans 1995c: 193–200

Bei Rente und Marginalität verhalten sich die Bezieher von Renten und die Arbeitenden aufgrund ihrer unmittelbaren Interessen so, dass beides aufrechterhalten wird. Gleichzeitige Existenz eines Überschusses an Produktion (Voraussetzung für Renten) und Marginalität (Überschuss einer Bevölkerung, die weniger produziert, als sie verbrauchen muss) setzt einen Wirtschaftszweig voraus, bei dem die Grenzerträge sinken. Nicht von natürlichen Voraussetzungen der Produktion abhängige industrielle Fertigung kann beliebig bei gleichem Produktivitätsniveau erweitert werden. Nicht so die Landwirtschaft.

Unterentwickelte Wirtschaften sind gekennzeichnet durch niedrige Masseneinkommen (der Anteil der Nahrungsmittel am Massenverbrauch ist hoch), hohe Anteile der Landwirtschaft an der Wertschöpfung (der Anteil des Wirtschaftszweigs mit sinkenden Grenzerträgen ist hoch), Armut, geringe politische Partizipation der Armen, Vermachtung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft und großem Reichtum der Reichen. Ihre Grundlage haben diese Phänomene im gleichzeitigen Auftreten von Marginalität und Rente.

In der Landwirtschaft sind die guten Böden begrenzt. Bei wachsender Erwerbsbevölkerung muss entweder bisher bebautes Land intensiver bewirtschaftet werden oder schlechtere, bisher nicht genutzte Böden unter den Pflug genommen werden. Mit wachsendem Arbeitseinsatz, gleicher Technologie und gleichen Nutzflächen kann zwar die Produktion noch lange steigen, doch nehmen in allen bekannten Fällen die Zuwächse pro zusätzlich eingesetztem Erwerbstätigen ab. Sie fallen allmählich unter das Niveau, bei dem die Kleinfamilie eines landwirtschaftlichen Arbeiters oder eines Kleinbauern überleben kann.

Auf einem Teil der guten Böden werden mit wenigen Bauern/landwirtschaftlichen Arbeitern gute Ernten erzielt, aus denen die Bodeneigentümer einen Überschuss als Rente oder Steuer für sich in Anspruch nehmen können. Wer als Mehrprodukt maximierender Unternehmer, sei er vorkapitalistisch oder kapitalistisch, wirtschaftet, muss Leute, die mehr verbrauchen als sie produzieren, vom Land vertreiben.

Unter vorkapitalistischen Bedingungen verhungern diese „überflüssigen" Marginalen nicht zwangsläufig. Anders als im Kapitalismus erzielt der Begüterte sein Einkommen nicht als Gewinn aufgrund seiner Wettbewerbsfähigkeit auf einem anonymen Markt, sondern aufgrund von Rechtstiteln, wie Eigentum an Land, Steuereintreibungsrechten, Abgaben für Wegenutzung etc.. Rechtstitel beziehen sich auf Macht. Jeder einzelne „Herr" hängt davon ab, dass ihm seine Bauern glauben, dass er den Überschuss an sich bringen kann, auch wenn sie ihn verstecken oder die Herausgabe anders verweigern. Macht wird erworben durch Koalitionen und Parteigänger. Je mehr Parteigänger, desto mehr Bündnispartner, und je mehr Bündnispartner mit vielen Parteigängern, desto größer die Macht und damit die Attraktivität für andere Partner im Ringen um die Macht. Ein Sozialpakt mit den eigenen Landarbeitern mehrt die Zahl der eigenen Gefolgsleute. Ein Verzicht auf einen Teil des Überschusses steigert die eigene Macht[28].

Parallel dazu begünstigen die Landarbeiter und die Bauern auch demographisches Wachstum. Sie befinden sich auf einem Arbeitsmarkt, der einer Lotterie gleicht. Je höher die Zahl der Lose, desto größer die Chancen. Dass hohes demographisches Wachstum in allen vorkapitalistischen Gesellschaften zur Entmachtung von Arbeit führt (gegenteilige Situation: „Leuteknappheit"), bedarf keiner weiteren Erklärung. Jeder einzelne unter den Armen muss eine Vielzahl von Arbeitskontrakten hinnehmen, bei denen im Verhältnis zu seiner gesamten Arbeitszeit das Einkommen unter dem Satz liegt, der anteilig für sein

[28] Elsenhans 1995a: 142

Überleben notwendig wäre. Überleben hängt also davon ab, dass man in angemessenem Maß an besseren Arbeitskontrakten beteiligt wird oder ein Stückchen besseres Land zusätzlich hat bzw. eingebunden ist in eine Gruppe von Haushalten, innerhalb derer eine ausreichende Zahl an solchen Vorteilen teilhat. Zugang zu solchen Vorteilen ist unwahrscheinlich für diejenigen, die als gesellschaftlich oder politisch „unzuverlässig" und aufmüpfig erscheinen. Zur Verbesserung ihres Zugangs zu guten Arbeitskontrakten werden alle Mitglieder der Solidaritätsgruppe (Großfamilie, Unterkaste) wechselseitig Einfluss aufeinander nehmen, die von den Herrschenden aufgestellten Regeln zu befolgen. Respektabilität bzw. Ehrbarkeit wird zu einem wichtigen Ziel sozialen Handelns. Konformität und Einbindung in klientelistische Abhängigkeiten sind die Folge und erschweren die Organisation kollektiver Interessen. Dann sind kulturelle Normen und Werte nicht mehr das Ergebnis freier Wahl, sondern Folge von Anpassungsdruck, auf den die Einzelnen nicht durch Verweigerung reagieren können, weil die Alternative von „Exit" ohne Möglichkeiten des Erwerbs des eigenen Lebensunterhalts ökonomisch undurchführbar ist. Ähnlich werden politische Beteiligungsrechte oder soziale Rechte auf Selbstbestimmung, so sie überhaupt gewährt werden, von Kleingruppen eingeengt, die in Patronagestrukturen zum Transmissionsriemen herrschender Werte und Vorstellungen werden.

Der Gegentyp des aller solcher Einbindungen ledigen Proletariers, den Marx als Endstufe der historischen Entwicklung der Klassenauseinandersetzungen beschreibt[29] und der durch seine Befreiung von seinen Fesseln ökonomischer Abhängigkeit zum Citoyen werden kann, unterscheidet sich vom Armen in einer von Marginalität gekennzeichneten Wirtschaft: Er ist doppelt frei, nämlich getrennt vom Zugang zu Produktionsmitteln, aber auch frei aller sozialer Fesseln, weil er auf dem Arbeitsmarkt seine Arbeitskraft verkaufen kann. Von konjunkturellen Schwankungen abgesehen, kann er diese Arbeitskraft verkaufen, weil er mit ihr einen Mehrwert produziert oder, in den Worten der neoklassischen Lohntheorie, weil sein Grenzprodukt über seinem Lohnsatz liegt.

Die Durchsetzung kultureller und sozialer Eigenbestimmung über wirtschaftliche Autonomie hängt von kapitalistischer Entwicklung ab, nicht aber die Forderung nach solchen Rechten. Auch vor dem Übergang zum Kapitalismus gibt es politische Auseinandersetzungen um Menschenrechte. Am hervorstechendsten ist der Kampf um die gleiche Gotteskinderschaft aller Menschen und damit die grundsätzliche Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz, das Gut und Böse regelt. Daraus werden frühzeitig eine ganze Reihe von Rechten abgeleitet, z. B. der Schutz der Familien, Ansätze zur freien Religionswahl und zur Gewissensfreiheit, aber auch Widerstandsrecht gegen die Despotien, die gegen die göttliche Weltordnung verstoßen. Es gibt eine dem ökonomischen Mechanismus von Kapitalismus vorhergehende Begründung der Forderungen nach Rechten aufgrund der grundlegenden Gleichheit aus anderen als ökonomischen Sphären. Der Kampf der Menschen um die Eigenbestimmung wird veranschaulicht durch die Strategien von Exit gegen die gesellschaftliche Differenzierung: Bauern wandern an Siedlungsgrenzen oder aus Bewässerungsgebieten in Regenlandwirtschaften ab. Bauern erheben sich im Namen der von den Herrschenden verfälschten Prinzipien der Religion gegen Fremdbestimmung und Ausbeutung (z. B. deutscher Bauernkrieg, dynastischer Zyklus[30] in den tributären Produktionsweisen wie China, Aufstieg und Verfall der Reiche wie bei Ibn Khaldûn[31]).

[29] Marx 1972a: 742
[30] Reischauer/ Fairbank 1960: 117
[31] Ibn Khaldûn 1967: 605

Dem Übergang zu Kapitalismus und bürgerlicher Revolution geht eine historische Entwicklung voran, in der die Unterschichten die herrschende Kultur im Namen von Gleichheitsprinzipien und Menschenrechten gleichzeitig bekämpfen und sich aneignen. Ökonomisch zielen sie dabei auf die Beseitigung von Renten und die auf Renten gegründeten politischen Strukturen, in deren Namen Ausbeutung mit politischen Instrumenten, also Privilegien der wenigen organisiert wird. Im Übergang zu Kapitalismus werden alle politischen Rechte auf Aneignung von Produktion einschließlich der Monopole durch die „formale" Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz und dem gleichen Zugang aller zum Markt als (allerdings unterschiedlich potente) Eigentümer beseitigt.

Weil Arbeit mit einem hohen Grenzprodukt aufgrund ihrer Knappheit steigende Realeinkommen durchsetzt, werden kapazitätserweiternde Investitionen rentabel. Ausgaben für Investitionen schaffen die zusätzliche Nachfrage, die die Erzielung von Profiten ohne Marktunvollkommenheiten erlauben. Mit der Möglichkeit, Profite unter vollständiger Konkurrenz auf anonymen Märkten und ohne politische und soziale Privilegien anzueignen, erleiden alle nicht ökonomischen Teilsysteme der Gesellschaft einen Bedeutungsverlust und werden weitgehend privatisiert. Kultur und Religion werden nicht mehr zur Legitimierung politischer Herrschaft benötigt, weil die Resultate des Tauschs auf anonymen vollkommenen Märkten selbst als legitim gelten. Politische Verhaltensmuster und soziale Normen müssen der gleichen Mitwirkung der formal gleichen Staatsbürger dienen. Verbote und Gebote dienen der Verteidigung gleicher Mitwirkungsrechte, so das Verbot der Nutzung von Grundrechten zur Abschaffung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung oder das Verbot von Zwangsarbeit, weil Zwangsarbeit die Verhandlungsmacht von Arbeit gefährdet. Grundrechte im Kapitalismus zielen vorrangig auf Ausgrenzung von Freiräumen als privat, um spontane Mitwirkung und Verhandlungsmacht der Individuen gegen wirtschaftliche, politische, gesellschaftliche und kulturelle Macht abzusichern.

Je weniger die Marktautomatik zur Verhandlungsmacht von Arbeit über Vollbeschäftigung führt, desto stärker muss die Zuteilung von Rechten gegenüber der Ausgrenzung von Freiräumen zunehmen. In den entwickelten kapitalistischen Wirtschaften spiegelt sich dies wider im Konflikt zwischen dem neoklassischen *mainstream* und den Post-Keynesianern: Weil für alle Neoklassiker alle im vorhergehenden Produktionsprozess erzielten Einkommen nachfragewirksam ausgegeben werden, werden zwangsläufig bei richtigen Preisen auch die Arbeitsmärkte geräumt. Weil Investitionsausgaben nicht aus verfügbaren Einkommen, sondern aus Krediten finanziert werden und deshalb nicht von Einnahmen, sondern von unternehmerischen Erwartungen, einschließlich zyklischem Herdenverhalten, abhängen, sehen die Post-Keynesianer seit der Weltwirtschaftskrise der neunzehnhundertdreißiger Jahre die Sicherung von Vollbeschäftigung als Aufgabe der staatlichen Fiskalpolitik und der Geldpolitik der Zentralbank an.

Marginalität und Rente schließen aus, dass es bei Unterentwicklung zu einer Verteilung von Verhandlungsmacht und Einkommen kommen kann, bei der Arbeit knapp wird und die Privilegierten nur die für Investitionen benötigten (und ausgegebenen) Mittel als Profit verdienen.

Technischer Fortschritt führt nicht notwendig zu Knappheit von Arbeit und Überwindung von Marginalität. Eine höhere Produktivität in der Luxusgüterproduktion führt zu Verfügbarkeit von mehr und wahrscheinlich besseren Luxuskonsumgütern. Die Erhöhung der Produktivität in der Herstellung von Massenkonsumgütern senkt die Marginalitätsschwelle, weil die Kosten des Überlebens eines Arbeiters und seiner Kleinfamilie abneh-

men, aber nur so weit, bis der Anteil industrieller Produkte an den Ausgaben einer solchen Familie (durch Verbilligung dieser Produkte oder Verarmung dieser Familien) gegen null tendieren. Steigende Arbeitsproduktivität der schon in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte kann das verfügbare Mehrprodukt erhöhen, das die Privilegierten für die Beschaffung von Arbeit einsetzen können, die Luxusgüter produziert. Besondere Formen des technischen Fortschritts führen zur Steigerung der Produktivität von Grenzarbeitern in der Landwirtschaft und dann dauerhaft zu mehr Beschäftigung, möglicherweise zu Vollbeschäftigung.

Die bloße Zuteilung von Ressourcen aus der Rente kann Konsumverbesserungen bringen, aber keine eigenständigen Rechte von Arbeit. Stimmenkauf durch lokale Patrone kann dauerhaft nur bekämpft werden, wenn die betroffenen Zielgruppen der Patronage die Hoffnung hegen, dass eine von ihnen gewählte Vertretung breite Veränderungen zu ihren Gunsten bewirken kann und die delegierte Macht nicht für sich missbraucht. Wenn der Marktmechanismus nicht Vollbeschäftigung bringt, sind komplexere Strategien notwendig, die nicht mehr einigen wenigen allgemeinen und leicht überprüfbaren Regeln demokratischer Kontrolle unterworfen werden können. Schon bei einem Förderungsprogramm zugunsten von Kleinbetrieben tritt Moral Hazard auf. Staatsinterventionistische Planung der Wirtschaft ist Ansatzpunkt für die Verselbständigung politischer Institutionen, die Renten für die Überwindung von Unterentwicklung einzusetzen vorgeben, gleichzeitig aber (auch zur Durchsetzung ihrer Konzepte) Renten für die Stärkung ihrer Macht, ihrer Zugriffsmöglichkeiten auf Ressourcen und ihr Prestige einsetzen. Macht und Rente durchdringen die gesamte Gesellschaft. Sie determinieren auch die Kommunikation. Wer aus Prestige zur Durchsetzung Geld und Machtinstrumente nicht einsetzen muss, bewahrt seine Ressourcen für weitere Runden in der Konfliktaustragung auf. Prestige hängt von der Darstellung der eigenen Position und der Untergrabung rivalisierender Positionen ab. Kommunikation wird zu einem Instrument der Machtdurchsetzung. Dazu gehören auch Fakten über einfache gesellschaftliche und wirtschaftliche Tatbestände. Der Ausweis des Scheiterns von Politiken, z. B. schlechte Wirtschaftsdaten, untergraben das Ansehen bestimmter Segmente der Klassen, die Zugang zu Renten aufgrund öffentlicher Funktionen haben. Information wird manipuliert. Deshalb verliert die Gesellschaft eine realistische Einschätzung ihrer eigenen Situation.

Nur wenn in einem langen Prozess die demografische Falle der Entmachtung von Arbeit überwunden wird, weil das Grenzprodukt steigt (z. B. in der Folge Erschließung neuen Landes: Nordamerika; oder durch demographische Katastrophen: europäische Pest des 14. Jahrhunderts), wird die Verknappung von Arbeit durchgesetzt und Kapitalismus möglich mit seinen drei Charakteristika: einem schwachen Staat, einer (weitgehend) sich selbst steuernden Wirtschaft und einer autonomen Zivilgesellschaft[32].

Weil die Grundlagen des Kapitalismus nicht in unbegrenzter Kapitalakkumulation liegen, führen die Expansionstendenzen des Kapitalismus, die schon frühzeitig als Imperialismus beschrieben worden sind, und heute als Globalisierung gefasst werden, zwar zu einer sektoralen Eingliederung (vieler, nicht aller) nichtkapitalistischer Gesellschaften in die kapitalistische Weltwirtschaft und einem internationalen Demonstrationseffekt, der an die älteren Hoffnungen auf Freiheit und Demokratie anknüpfen kann. Diese „Globalisierung“ als Zunahme sowohl transnationaler ökonomischer Beziehungen als auch von Infor-

[32] Elsenhans 2001a

mations- und Kulturaustausch schafft aber ebenso wie der technische Fortschritt nicht zwangsläufig die Verhandlungsmacht von Arbeit als Grundlage von Kapitalismus.

Der Kampf um Kapitalismus und Soziale Demokratie kann dann ansetzen an der Verbesserung der Produktivität von Arbeit oder an ihrem Preis. Entweder wird mit Hilfe von noch nicht rentablen Investitionen derzeit noch nicht wettbewerbsfähige Arbeit beschäftigt, um den Einstieg zum Kapitalismus schaffen, oder wird Arbeitskraft mit Hilfe von Subventionen verbilligt und so auf dem Weltmarkt wettbewerbsfähig gemacht.

Mitbestimmung und staatlich koordinierte Wirtschaftsentwicklung im säkularen Nationalismus

Grundwerte und Projekte der Sozialen Demokratie wurden in der Dritten Welt vor allem von den säkularen nationalistischen Bewegungen übernommen, die, gestützt auf breite Klassenallianzen unter Führung von neuen Mittelschichten, vor allem seit der großen Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts für politische Selbstständigkeit der Kolonien eingetreten sind. Der koloniale Staat konnte nicht Träger einer den Markt korrigierenden wirtschaftlichen Entwicklung sein, die Unterentwicklung und Verarmung beseitigte, weil ihm die politische Legitimität fehlte.

Die Politik der Überwindung von Unterentwicklung mit Hilfe staatlich geplanter Investitionen belegt mit ihrem Scheitern den Zusammenhang zwischen Grundrechten und Funktionsfehlern nicht marktwirtschaftlicher Ordnung. Die staatlich geplante Aufholstrategie auf der Grundlage der Substitution bisher importierter Produkte unter staatlicher Subventionierung von Investitionen wurde im Regelfall von politischen Bewegungen durchgeführt, die sich an den Idealen der bürgerlichen und der sozialen Revolution Europas orientierten und dabei auch materielle Rechte auf Daseinsvorsorge und bürgerliche Freiheitsrechte realisieren wollten. Das Ergebnis dieser Politiken war jedoch häufig nicht die Überwindung von Unterentwicklung. Weil Marginalität fortdauerte, degenerierten solche Strategien in Diktaturen, in denen weder bürgerliche Freiheitsrechte noch soziale Grundrechte für alle existierten.

Ziel der staatlich geplanten Investitionen war die Errichtung einer industriellen Struktur, in der die Verflechtung zwischen Produktionseinheiten aus unterschiedlichen Branchen zu kumulativem Wachstum führen konnte. Die Ersetzung bisheriger Importe durch lokale Produktion sollte zur Folge haben, dass die steigende lokale Produktion die Steigerung der lokalen Beschäftigung und der lokalen Nachfrage erlaubte. Beschäftigungs- und Nachfragesteigerung sollten über die Verbreiterung der lokalen technologischen Basis zu breiter Diversifizierung der Produktion führen, die eine weitere Steigerung von Beschäftigung und Produktion bis hin zur lokalen Produktion von Investitionsgütern erlauben sollte.

Träger dieser Politik waren politische Bewegungen mit großer Ähnlichkeit der Zusammensetzung in der ganzen unterentwickelten Welt. Ihr führendes Element hieß in der westlichen Modernisierungstheorie neue Mittelklasse[33], in der sowjetischen Theorie des nichtkapitalistischen Entwicklungswegs[34] „nationale Intelligenz“ und in deren (marxistischer) Kritik „Kleinbürgertum“[35]. Selbst die Kolonialherren unterstrichen mit Begriffen wie „edu-

[33] Halpern 1969
[34] Büttner 1975: 15
[35] Mattick 1969: 341

cated“ oder „évolués“[36] deren Ausrichtung auf die westliche politische Kultur. Diese „neue“ Mittelklasse forderte zuerst politische Teilhabe, dann nationale Unabhängigkeit und wirtschaftliche Entwicklung im Namen der westlichen Werte von 1789 und 1776. Dafür gab es einen wesentlichen Grund: Die Übernahme der westlichen Grundrechtstradition erlaubte – anders als die Berufung auf eine vorbürgerliche eigenständige Kultur –, die im Kolonialismus behauptete Trennung der Rassen (bis zur Behauptung der Überlegenheit westlicher Herrenrassen) zu entlegitimieren.

Auch wenn diese Bewegungen von allem Anfang an auch starke Flügel hatten, die die Forderung nach nationaler Erneuerung mit der Rückkehr zu alten (bereinigten) Kultur verbanden, hat keine von ihnen die Wiederherstellung der alten politischen Strukturen gefordert: Nirgends wurden alte Monarchien wiederhergestellt.

Im Verhältnis zwischen Individuum, Zivilgesellschaft und Staat wurde der Befreiungsbewegung explizit eine der Zivilgesellschaft vorauseilende Funktion eingeräumt: Die nationale Befreiungsbewegung eroberte den Staatsapparat mit dem Ziel des „Nationsaufbaus (*nation-building*)“, bei dem die traditionelle Gesellschaft auch gegen den Willen traditionell ausgerichteter Teile der Zivilgesellschaft zu modernisieren war.

Diese Bewegungen beanspruchten das Recht auf Eingriffe in Zivilgesellschaft und Wirtschaft im Interesse der großen Masse der Bevölkerung, die wegen wirtschaftlicher Unterentwicklung ihre Interessen noch nicht durchsetzen konnte. Insbesondere in den Ländern mit langer Tradition antikolonialistischer Bewegungen (Indien: Kongresspartei) oder blutigen Auseinandersetzungen beim politischen Aufstieg solcher Bewegungen (Mexiko) oder beim Kampf gegen alte Kolonialmächte (Algerien, Vietnam) haben diese Bewegungen sich als Sachwalter sozialer Grundrechte der „Verdammten dieser Erde“[37], also der Marginalisierten verstanden. Arbeitergewerkschaften und Bauernbewegungen wurden von ihnen gegründet und als wesentliche Bestandteile in die revolutionäre „Familie“ aufgenommen. Zur Verteidigung der sozialen Rechte der Subalternen wurden Einschränkungen der Grundrechte der Privilegierten (Erziehungsdiktatur, Einparteienregime) als legitim angesehen. An solchen Einschränkungen der politischen Grundrechte haben auch die Anhänger der Sozialen Demokratie mitgewirkt[38]. Ein großer Teil der Autoren der ökonomischen und soziologischen Modernisierungstheorie forderte einen starken Staat[39], der sich auf eine Avantgarde westlich gebildeter „Zwischenschichten“ zwischen Moderne und Tradition stützen sollte.

Die Übernahme der „westlichen“ Grundrechtstraditionen hat sich in einem so in der Dritten Welt bisher neuen Interesse für die Bereitstellung grundrechtsrelevanter Güter manifestiert, die als kollektive Güter produziert wurden: allgemeine Schulbildung in staatlichen Schulen, allgemeine Gesundheitsfürsorge in staatlichen Gesundheitsdiensten. Kulturunabhängig weisen solche Dienste auch heute noch ähnliche Verwaltungsstile in Ländern wie Indien, Mexiko oder Algerien auf. Sie sind Ausdruck eines den politökonomischen Strukturen geschuldeten gemeinsamen Ethos nationaler und sozialer Solidarität der hier beschäftigten Hochschulabsolventen. Ein solches Ethos ließ sich dauerhaft nur mobilisieren, wenn die Legitimität des Staats nicht vorrangig aus der Ausgrenzung einer zivilgesellschaftlichen Sphäre bürgerlicher Freiheitsrechte abgeleitet wurde, sondern auf positiven Aufgaben der Förderung bisher benachteiligter sozialer Schichten beruhte.

[36] LeTourneau 1962: 39
[37] Fanon 1966
[38] Löwenthal 1963
[39] Balogh 1966: 331

Auf wirtschaftlichem Gebiet ging es um die Steigerung der Beschäftigung durch Diversifizierung der Wirtschaft in der Folge von Investitionen, die zur Steigerung der Arbeitsproduktivität führen sollten. Hier können nicht die Widersprüche behandelt werden, die zum Scheitern dieser Strategien führten. Zwei politökonomische Folgen dieser Importsubstitution waren die Herausbildung einer *privilegierten Arbeiterklasse* und die Bildung einer rentenbasierten herrschenden Klasse, der *Staatsklasse*. Sie erlauben die Begrenzung nur politisch oder rechtlich abgesicherter Mechanismen der Grundrechtssicherung zu verdeutlichen.

Trotz der vielfältigen späteren Kritik an der Importsubstitution hatte diese Erfolge bei der Steigerung von Produktion und Produktivität. Die verteilbare Produktion nahm zu, ebenso die Differenzierung der Gesellschaft. Nicht erreicht wurde dagegen ein hohes Beschäftigungsniveau. In einem Teil von Wirtschaft und Gesellschaft entstand eine „moderne" Arbeiterschaft. Ihre Mitglieder waren nicht knapp als Arbeitskräfte, aber verhandlungsfähig, weil sie in komplexen Produktionsprozessen eingesetzt wurden, die sie bei Unzufriedenheit sabotieren konnten. Sie verfügten also über ein Monopol auf dem Arbeitsmarkt, das kurzfristig nicht gebrochen werden konnte. Die individualisierten Verhältnisse wirtschaftlich redundanter Arbeitskräfte machten (begrenzte) Solidarität auf der Grundlage gleich gelagerter ökonomischer Verhältnisse außerordentlich schwierig. Im „modernen" Sektor der mit importierter Technologie produzierenden Industrien, der öffentlichen Infrastruktur und der Dienstleistungen, einschließlich der Bürokratie, hing die wirtschaftliche Lage von Monopolgraden und Störpotenzialen ab. Arbeiterschaft wurde deshalb „korporatistisch" in die Staatsziele durch ideologische Bearbeitung und materielle Vorteile eingebunden. Anders als in einer kapitalistischen Wirtschaft bestand die Masse der Subalternen nicht aus knappen Arbeitern, sondern aus Menschen in unterschiedlichsten Formen prekärer Beschäftigungs- und Erwerbssituationen mit geringen Einkommenschancen, die zu solidarischer Aktion deshalb schwer zu mobilisieren waren, weil ihre unterschiedlichen rechtlichen und ökonomischen Lagen die Formulierung einheitlicher Ziele erschwerten.

Detaillierter Staatsinterventionismus zur Transformation „destrukturierter" Wirtschaft erfordert die Zentralisierung investierbarer Ressourcen. Unter den Bedingungen der Entkolonisierung haben die nationalen Befreiungsbewegungen die Forderung nach besseren Rohstoffpreisen dazu benutzt, zusätzliche Ressourcen als Renten im Export anzueignen. Zweck der staatlichen Lenkung von Investitionen war, zunächst nicht rentable Investitionen zu fördern, um im Hinblick auf eine zukünftige Nachfrage sinnvolle Verflechtungen zwischen verschiedenen Produktionszweigen in Gang zu bringen. Dazu war der Mechanismus der Konkurrenz zwischen Kapitalbesitzern auf dem Markt auszuschalten. Die Dynamik der entstehenden Staatsklassen zwischen Privilegierungsinteresse und Legitimationszwang ist ausführlich beschrieben[40]. Trotz anfänglichen Engagements für soziale Grundrechte und die materiellen Interessen der Unterschichten optierten sie mit zunehmender Erschöpfung der verteilbaren Ressourcen für Strategien der Repression und der klientelistischen Kontrolle der Gesellschaft, insbesondere der Führungsebenen von sozialen Bewegungen.

Die Krise dieses Modells der Sicherung von Grundrechten durch vorauseilende politische Bewegungen wurde manifest auf lokaler Ebene. Die Organisationen der Staatsklasse, insbesondere ihre säkular orientierten nationalistischen Parteien, mussten mit immer geringeren Mitteln auf lokaler Ebene Klientelen schaffen und dazu ihnen weniger freundliche

[40] Elsenhans 1981a

Bevölkerungsteile aus den staatlichen Wohltaten ausschließen. Unzufriedenheit mit Korruption und der Verlust von Vertrauen in das politische System waren die Folge.

Die Übernahme politischer Ideale durch der Zivilgesellschaft und der politökonomischen Strukturen vorauseilende politische Bewegungen kann zwar bewusstseinsändernd wirken: Nirgends übernahmen die mit den Staatsklassen unzufriedenen Bevölkerungsgruppen einschließlich der Marginalisierten das ursprüngliche fatalistische Bild der Unveränderbarkeit der Zustände. Gleichwohl waren die politischen Bewegungen nicht ausreichend stark genug, um die Respektierung der Grundrechte in einem Regieren „für das Volk", nämlich „ohne das Volk" zu sichern.

Globalisierung und Verhandlungsfähigkeit von Arbeit

Einige der an Rohstoffrenten weniger reichen Gesellschaften (insbesondere in Ost- und Südostasien) konnten die aufholende Entwicklung auf der Grundlage der Investition von Renten nicht durchhalten und optierten früh für exportorientierte Strategien, bei denen sie Vollbeschäftigung erreichten. Hier wandelten sich staatsklassendominierte Systeme zu einem Kapitalismus auf der Grundlage expandierender Märkte, auch expandierender Binnenmärkte. In Lateinamerika führte die Krise des staatsklassendominierten Modells zur Entlegitimierung aller gesellschaftlichen Großorganisationen bei den Unterschichten. Dies erlaubt Wirtschaftsliberalisierung bei gleichzeitigen Marktunvollkommenheiten zugunsten der Bezieher höherer Einkommen mit moderner Ausbildung. In Schwarzafrika hatte der Zerfall der Legitimität der Staatsklassen zur Folge, dass sich neue auf die Aneignung von Renten gerichtete politische Bewegungen als universellen Grundrechten verpflichtet darstellen, weil sie ohne Erschließung der ländlichen Märkte keine auf Binnenmarktentwicklung gerichtete Strategie konzipieren können. In der überwiegenden Zahl der asiatischen Länder und des arabischen Raums sind die Staatsklassen entlegitimiert, haben aber zur wirtschaftlichen Transformation ausreichend beigetragen, so dass eine von Mittelklassen geleitete auf den Binnenmarkt und die ländlichen Mittelschichten gestützte Entwicklung zur Ausweitung und Differenzierung der städtischen (vorwiegend Klein- und Mittel-) Industrie führt. Die politische Absicherung eines solchen Prozesses durch klassenübergreifende Solidarität im Namen der Rückkehr zur traditionellen Kultur und Religion erklärt den Aufstieg (fundamentalistischer) neuer kulturell identitärer Bewegungen (NKIPB) und deren zumindest teilweise Übernahme durch kompromissorientierte Mittelschichten.

Die Entlegitimierung etatistischer Industrialisierungsstrategien (wegen Korruption und Patronage und wegen Erschöpfung der Verteilungsspielräume) führte zu einer verstärkten Orientierung auf den Export verarbeiteter Produkte. Entsprechend der komparativen Kostenvorteile wurde Wettbewerbsfähigkeit zunächst bei arbeitsintensiven Produkten erreicht, die technologisch wenig anspruchsvoll waren.

Damit wurde in der Literatur das Thema der sozialen Grundrechte in den Niedriglohnländern und deren Aushöhlung in den westlichen Industrieländern durch Billiglohnkonkurrenz der Dritten Welt wichtig. Gerade der von Marxisten so gescholtene Hobson hatte auf die Gefährdung der Verhandlungsposition von Arbeit in den westlichen Industrieländern durch den Eintritt von Billigarbeitern aus China in den Weltarbeitsmarkt gewarnt[41], ein

[41] Hobson 1938: 313

Thema, das bei Marx auch schon angedacht ist[42]. Für die Behauptung des utopischen Charakters der Sozialen Demokratie dient nach dem Fall der Berliner Mauer der Hinweis auf die wachsende Konkurrenz von Arbeitskraft auf dem Weltarbeitsmarkt in der Folge der Globalisierung.

Die theoretischen und empirischen Begründungen für das sogenannte Wettrennen um die schlechtesten Arbeitsbedingungen sind jedoch schwach[43]. Nicht die Globalisierung zwingt zum Engerschnallen des Gürtels, sondern ein Mangel an fairer Globalisierung. Wettbewerbsfähig wird der Süden, weil er abwerten kann, also weil Arbeitskräfte im Exportsektor durch die lokale Produktion von Lohngütern subventioniert werden.

Auch wenn die Reallöhne in den sogenannten Schwellenländern deutlich niedriger als in den westlichen Industrieländern sind, sind Reallohndifferenzen von 1:50, wie sie in der Publizistik erwähnt werden, falsch. So hohe Differenzen ergeben sich nur beim Vergleich der Nominallöhne in internationaler Währung zu den geltenden Wechselkursen. Schon ein Blick in den Weltentwicklungsbericht belegt, dass das Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt in den meisten Entwicklungsländern zu Kaufkraftparität etwa viermal so hoch ist wie zum Wechselkurs[44]. Die Reallohndifferenzen betragen also etwa 4:1[45], unter Einschluss nicht handelbarer Güter wie Wohnung 10:1[46]. Die wirklich armen Länder, insbesondere in Schwarzafrika, waren bei der exportorientierten Industrialisierung nicht erfolgreich. Der Schwerpunkt dieser Entwicklungsstrategie liegt in den Wirtschaften Ostasiens, in denen die Grüne Revolution Nahrungsmittelselbstversorgung erreicht hat.

Empirisch belegt ist also, dass die Reallöhne in den „Niedriglohnländern" höher sind als die Nominallöhne. Diese Wirtschaften können dann vom Weltmarkt nicht die Produkte kaufen, die sie ihren im Exportsektor zusätzlich beschäftigten Arbeitskräften als Gegenwert zu deren Lohn anbieten müssen. Diese Produkte müssen also in anderen Teilen ihrer Wirtschaft hergestellt werden. Angesichts der Auswirkungen der zusätzlichen Exporte bei abgewerteter Währung müssen die zusätzlichen Produkte lokal produziert werden. Exportorientierte Industrialisierung auf der Grundlage der Abwertung ist also nur möglich, wenn die lokale Wirtschaft einen Überschuss an Lohngütern produziert.

Bei noch niedrigen Einkommen liegt der Anteil von Nahrungsmitteln an den Ausgaben durchschnittlich verdienender Haushalte bei 50 %. Andere wichtige Posten von jeweils etwa 10 % sind einfache Haushaltsgüter, Textilien, Möbel, die alle technologisch vom lokalen kleingewerblichen Sektor hergestellt werden können. Einige moderne Produkte (Kühlschrank, dann Fernseher) können in den meisten Entwicklungsländern lokal hergestellt werden. Die Versorgung der Arbeiter auch in den kleingewerblichen Sektoren hängt angesichts der auch dort niedrigen Realeinkommen von der Leistungsfähigkeit der lokalen Landwirtschaft ab. Daraus ergibt sich: Die derzeitige Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschaften, in der noch substanzielle Teile der Arbeitskraft marginal sind, ist Folge ihrer Fähigkeit zur Abwertung auf der Grundlage des Überschusses der lokalen Landwirtschaft.

Eine Verbilligung der Arbeitskräfte in den technisch führenden Industrieländern durch Lohnzurückhaltung kann dieser Fähigkeit zur Abwertung in keiner Weise entgegenwirken. Eine Wirtschaft kann solange abwerten, wie sie die dann zusätzlich im Exportsektor be-

[42] Marx 1958: 360
[43] Elsenhans 2000, 2001b, 2002
[44] World Bank 1999: 230
[45] Strack u.a. 1997
[46] Chen u.a. 1994

schäftigten Arbeitskräfte mit lokal produzierten Lohngütern versorgen kann, das heißt solange der Überschuss der lokalen Landwirtschaft reicht. Erreicht sie dabei Vollbeschäftigung, werden die neoklassischen Mechanismen der Lohnbildung wirksam. Arbeit wird knapp. Weil sie knapp ist, kann sie auch soziale Grundrechte durchsetzen. Die zweite Grenze für abwertungsgetriebenes Exportwachstum ist deshalb Vollbeschäftigung.

Niemand wird ernsthaft erwägen, die Möglichkeiten zur Abwertung über Vernichtung des landwirtschaftlichen Überschusses anzustreben, entweder indem das demografische Wachstum in diesen Ländern forciert wird oder ihre Landwirtschaften durch Einwirkung von außen (z. B. Vorenthaltung technischen Fortschrittts) weniger produktiv gemacht würden. Abwertungsgetriebenes Wachstum der Exporte als Lösung des Beschäftigungsproblems in unterentwickelten Ländern kann deshalb nur dadurch eingedämmt werden, dass auf diesem Weg die unterentwickelten Länder Vollbeschäftigung erreichen. Bei Vollbeschäftigung führt abwertungsbedingte Übernachfrage nach Exporten zu inflationären Tendenzen, der sogenannten importierten Inflation, die auch die Rekonstruktionsphase in der Bundesrepublik Anfang der neunzehnhundertsechziger Jahre beendete.

Abwertungsgetriebenes Wachstum der Exporte ist eine Form von Entwicklungspolitik. Eine intern erwirtschaftete Rente wird hier statt für Investitionen zur Subvention von Arbeit verwendet. Die im Exportsektor mit nationaler Währung bezahlten Arbeiter erhalten Anspruch auf den lokalen Überschuss an Lohngütern. Der Überschuss an Lohngütern geht als Finanzierungsbeitrag teilweise an die Konsumenten in den diese Produkte importierenden Ländern (Verbilligung der Importe und verbesserte Terms-of-Trade), teilweise an die zusätzlich beschäftigten Arbeiter, so wie in anderen Strategien eine intern erwirtschaftete Rente zum Beispiel durch Nichtregierungsorganisationen an sonst marginale Arbeitskräfte verteilt wird.

Die Dauer, für die die fortgeschritteneren Industrieländer Importe aus aufholenden Ländern absorbieren müssen, ohne dass diese neuen Exporteure durch Ausweitung ihres eigenen Konsums nachhaltig zu einer Stärkung der Weltnachfrage beitragen, hängt davon ab, ob die zusätzlichen Exporte zu Vollbeschäftigung führen oder nicht. Entsprechend der Erkenntnisse über Entwicklung und Wachstum führt Homogenität der Nachfrage zur Verbreiterung der Multiplikatoreffekte, oft auch zur lokalen Produktion von einfachen Investitionsgütern. Taiwan und Südkorea haben dazu Agrarreformen durchgeführt.

Kernarbeitsstandards wie das Verbot von Zwangsarbeit und Kinderarbeit, das Streikrecht und das Recht auf kollektive Tarifverträge[47] haben ähnliche Funktionen wie Agrarreformen oder Beschäftigungsprogramme von Regierungen und Nichtregierungsorganisationen. Sie erhöhen die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte für den Fall der Verknappung von Arbeit, so dass die neoklassischen Mechanismen der Lohnbildung wirksam werden. Bei Marginalität werden soziale Grundrechte eher für schon Beschäftigte als für Arbeitslose durchsetzbar sein. Damit der Kampf der Kräfte der Sozialen Demokratie nicht zur Bildung einer Arbeiteraristokratie führt, wie dies schon in der Kritik der Dependencia an den Multis dargelegt wurde[48], muss im Fall der unterentwickelten Wirtschaften Vollbeschäftigung zu einem wichtigen Ziel werden. Westliche „Advocacy"-Gruppen können im Kampf gegen Multis im Regelfall nur jenen Teil der Arbeiterschaft in unterentwickelten Ländern stützen, der schon über relativ gute Arbeitsbedingungen verfügt. Die Verhandlungsmacht der Marginalisierten und der in einer Myriade von Klein- und Mittelunternehmen auch des infor-

[47] Sengenberger 2002, Kayser 2000
[48] Sunkel 1972

mellen Sektors arbeitenden Menschen lässt sich nur stärken, wenn vorrangig die Beschäftigung und damit die Nachfrage nach diesen Arbeitern und Arbeitsuchenden auf den lokalen Arbeitsmärkten erhöht wird.

Soziale Demokratie muss mit der libertären Demokratie in einem wesentlichen Punkt brechen: Ein hohes Beschäftigungsniveau ist nicht automatisch Folge des „richtigen" Preises auf dem Markt und damit automatisch zu erreichen, wenn Monopole und Oligopole beseitigt werden und der Staat sich zurückhält. Ganz entsprechend der keynesianischen Kritik der Neoklassik kann ein hohes Beschäftigungsniveau bedroht sein, wenn die Marktkräfte sich selbst überlassen bleiben. Neben den konjunkturellen Faktoren, auf die schon Neoliberale wie Roepke[49] verwiesen haben, bedeutet die neue Wettbewerbsfähigkeit von unterentwickelten Wirtschaften auf der Grundlage von Abwertungen, dass starke unterkonsumtive Tendenzen ausgelöst werden, also eine Form struktureller Arbeitslosigkeit auch der unterentwickelten Welt in die fortgeschrittenen Industrieländer überschwappt[50], auch mit zunehmenden Rent-Seeking in den fortgeschrittenen Industrieländern. Um die Welt sicher für Kapitalismus zu machen, muss Soziale Demokratie in den unterentwickelten Ländern zum Katalysator von breiten sozialen Bündnissen werden, deren vorrangiges Ziel die Überwindung von Marginalität durch komplexe Strategien der Intensivierung von Globalisierung und der Mobilisierung von Arbeit für die Produktion für den lokalen Massenkonsum sein muss.

Perspektiven und Tendenzen

Die Entlegitimierung des säkular orientierten Entwicklungsstaats und seiner Staatsklassen geht einher mit dem Aufstieg neuer kultureller identitärer Bewegungen[51]. Sie bieten als Kitt für Massenlegitimation die Glorifizierung alter Werte einschließlich der Religion und ihrer Normen an. Dabei zerstören sie die kosmopolitisch orientierte Solidarität der Dritten Welt in ihren Konflikten mit den westlichen Industrieländern. Die in den dreißiger Jahren entstandene Vorstellung einer Solidarität zwischen entwickelten und unterentwickelten Ländern verschwindet. Die NKIPB grenzen sich gegenüber dem Westen ab. Sie erscheinen in vielen westlichen Publikationen als Bedrohung er westlichen Werte. Viele von ihnen haben durchaus fremdenfeindliche Flügel. Manche unter ihnen lehnen demokratische Partizipation ab. Im Aufstieg dieser Bewegungen zeigt sich ähnlich dem europäischen neunzehnten Jahrhundert das Versagen des kosmopolitisch säkularen Sozialismus, Vollbeschäftigung und gesellschaftliche Integration zu erreichen. Im letzten Drittel des neunzehnten Jahrhunderts gelang den konservativen Parteien ein Eindringen in das Wählerpotenzial der Kräfte gesellschaftlicher Reform, insbesondere auf dem Lande, trotz deren Benachteiligung unter dem *Ancien Regime*. Viele der Hilfsorganisationen der Konservativen optierten damals für Fremdenfeindlichkeit[52]. Der Antisemitismus wurde zu einer mit der Sozialen Demokratie konkurrierenden antikapitalistischen Ideologie. Ähnlich stehen die NKIPB in den unterschiedlichen kulturellen Kontexten der heutigen Dritten Welt vor der Alternative eines fremdenfeindlichen und dann auch antidemokratischen Extremismus und einer Hinwen-

[49] Roepke 1936: 119
[50] Elsenhans 1981b: 6
[51] Elsenhans 2004a
[52] Fitch 1992

dung zur politischen Mitte, um auf der Grundlage der Verbindung zwischen kultureller Identität und sozialen Verbesserungen für die Masse der Unterschichten mehrheitsfähig zu werden. Die religiösen Parteien im Libanon haben vorexerziert, wie politischer Einfluss von der Errichtung sozialer Sicherungssysteme abhängt[53]. An der hinduistischen BJP in Indien lässt sich zeigen, dass wie immer widersprüchlich breite Sozialprogramme lanciert wurden, weniger für die im modernen Sektor beschäftigte Arbeiterschaft, als für die Marginalisierten, auf dem Lande (Kleinbauern) und in halb städtischen Gebieten (Beschäftigungsprogramme).

Die Durchsetzung der Sozialen Demokratie hängt heute auch davon ab, dass es gelingt, den NKIPB[54] den Weg zur politischen Mitte und zur Demokratie zu öffnen. Zwei unterschiedliche Typen von Personal aus aufsteigenden Mittelklassen streiten sich hier um die Führung. Politische Unternehmer, die ihren Anspruch auf Führung aus der Vertretung einer Weltsicht mit historischem Erbe (konzentriert auf die Frage nach Reinigung einer „verderbten" Kultur oder Nation) begründen und deshalb die Reinheit der Lehre dem Sieg bei Wahlen vorziehen und so für nicht demokratische Wege des Machtgewinns, vor allem aber des Machterhalts optieren, und Personal, das die Interessen von Klein- und Mittelunternehmen vertritt. Die Klein- und Mittelunternehmen leiden unter dem niedergehenden Entwicklungsstaat und seinen räuberischen Ausbeutungsformen (Korruption), fordern mehr Macht und benötigen dazu einen ideologischen Kitt, der ihren Einfluss auf Unterschichten sichert, und dies umso mehr, als Marginalität vorherrscht. Religionen liefern dazu Kitt in der Form von Respekt für Eigentum und Regeln der Moral Economy, zu denen auch (begrenzte) Regeln der Umverteilung gehören.

Die Soziale Demokratie in Europa kann die christliche Caritas, die katholische Soziallehre und das Menschenbild der gleichen Gotteskinder als Quelle von Freiheit, Partizipation und sozialen Grundrechten nicht leugnen. Ähnliche Werte gibt es auch in allen in der Achsenzeit[55] entstandenen Religionen der gleichen Gotteskinderschaft. So wie die Soziale Demokratie in Deutschland akzeptieren musste, dass ein Teil ihres Einflusses nicht auf eigener politischer Herrschaft beruht, sondern auf Hineinwirken in konkurrierende Volksparteien, hier den Christdemokraten, wird sie angesichts des eingetretenen Legitimitätsverlusts des säkularen Nationalismus zu den gemäßigten Kräften der NKIPB Kontakt herstellen müssen. Für die Besitzlosen und für Klein- und Mittelunternehmen bietet eine Vertiefung der „Globalisierung" die Chance, pluralistische politische Systeme auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte zu errichten. Die Besitzlosen werden über eine Expansion des Exports verarbeiteter Produkte aus der Marginalität gelöst; die Klein- und Mittelunternehmen erhalten über den Export und wachsende Binnenmärkte Wachstumsmöglichkeiten; sie wenden sich gegen extremistische Tendenzen im eigenen Lager und wollen demokratische Mehrheiten erreichen. Je mehr in diesem Prozess die Soziale Demokratie verdeutlichen kann, dass nicht die libertäre Demokratie die Grundlagen dezentraler kapitalistischer Marktwirtschaften sichert, und je mehr die Soziale Demokratie durch soziale und ökonomische Sicherheit der Individuen die Option der Suche nach Identität in erfundenen Gemeinschaften wie Nation oder Rasse entbehrlich macht, desto eher gelingt ihr die Isolation der extremistischen Tendenzen in den beiden konkurrierenden Lagern. Ideologische Hegemonie kann sie erreichen, wenn sie zeigt, dass Massenorientierung, Massenkonsum, Gleichheit

[53] Rieger 2002
[54] Elsenhans u.a. 2004
[55] Jaspers 1948

und soziale Rechte Voraussetzung für einen soziale eingebetteten Kapitalismus sind und im Weltmaßstab durch Intensivierung und faire Gestaltung von Globalisierung und parallele wirtschaftliche und soziale Reformen in den von Marginalität bestimmten Gesellschaften und Wirtschaften gesichert werden.

Empirische Vergleichsforschung

Soziale Demokratie in den unterentwickelten, von Marginalität bestimmten Gesellschaften erfordert neben der Durchsetzung sozialer Grundrechte Vollbeschäftigungspolitiken, zu denen auch die Öffnung der Märkte in den fortgeschrittenen Industrieländern gehört. Vergleichende Forschungen zu den Voraussetzungen und Formen der Realisierung sozialer Demokratie in Entwicklungsländern haben beispielhaft gezeigt, dass die Überschreitung einer entscheidenden Schwelle zum Aufbau sozialer Demokratie nicht von der Höhe des Bruttosozialproduktes eines Landes und dem erreichten wirtschaftlichen Entwicklungsniveau abhängig ist, sondern von einer Reihe anderer Faktoren, die auch auf äußerst niedrigem Entwicklungsniveau die Einführung grundlegender Elemente sozialer Demokratie erlauben[56]. Das gilt vor allem für eine elementare Gesundheitsvorsorge für alle, den Zugang aller Kinder zum Bildungssystem und eine soziale Mindestsicherung für die gesamte Bevölkerung, also eine universalistische Form sozialer Sicherung und Teilhabe auf bescheidenem Niveau.

Die indischen Bundesstaten Kerala und Westbengalen sind Beispiele für einen radikalen Typ sozialer Demokratie, der nicht nur universalistische Rechte und Dienstleistungen für alle Bürger garantiert und eine hohes Maß an politischer Teilhabe und Regulierung der Arbeitsmärkte sichert, sondern darüber hinaus auch ein beträchtliches Maß an Umverteilung von Besitz und Reichtum bewirkt. Costa Rica und Mauritius sind Beispiele für den klassischen Typ sozialer Demokratie, der einen universalistischen, umfassenden Sozialstaat mit der Einbeziehung aller gesellschaftlichen Gruppen in den politischen Prozess verbindet, sowie eine gezielte Industriepolitik zur Arbeitsplatzbeschaffung verfolgt. Chile und Uruguay stehen schließlich für den Dritten Weg-Typ sozialer Demokratie mit ihren Strategien der Armutsminderung, des Angebots von Bildungschancen und Berufsausbildung für alle, der das soziale Netz jedoch zielgerichtet auf die tatsächlich Bedürftigen ausrichtet. Marktgesteuertes Wachstum, berufliche Bildung und Weiterbildung sowie Förderung sollen für ein hohes Beschäftigungsniveau sorgen.

[56] Sandbrook e.al. 2007

Grafik: Soziale Demokratie in der globalen Peripherie

4 Länderbeispiele

	Bevölke-rung	Städtische Bevölk. pop %	BIP p/capita nominal	US $ ppp	BIP Wachstum 1980/1990	BIP Wachstum 1990/2000	Land-wirtsch.	Industrie	Dienst-leistung
Chile	15	85	4590	8840	4,2	7,2	8	34	57
Costa Rica	4	48	4060	9260	30	4,1	11	37	53
Mauritius	1,2	41	3830	9860	6,0	5,2	6	31	63
Kerala	32	26	304	---	2,2	4,4	29	12	59

3 Typen Sozialer Demokratie

Radikale SD	Kerala (seit 1960er) West Bengalen (1990er)	Umverteilung von Eigentum	Universelle Rechte und Sozialleistungen	Umfassende Partizipation Marktregulierung
Klassische SD	Costa Rica (1950-1980) Mauritius (seit 1970er)	Universeller und umfassender Sozialstaat Begrenzte Subvention von Grundbedürfnissen	Konsultative Mitwirkung aller Gruppen	Universale soziale Leistungen und Renten Gezielte Industriepolitik
Dritter Weg	Chile (seit 1990er) Uruguay (1985-2000)	Armutsverminderung Allem. Zugang zu Schul- und Berufsbildung. Sozialleistungen nur für Bedürftige	Allgemeine Wahlen mit Elitenkonkurrenz	Markt basiertes Wachs-tum und Berufsbildung Exportförderung Angemessene öffentliche Güter

Quelle: Eigene Darstellung nach Sandbrook 2007

Der Analyse der kanadischen Forschergruppe um Richard Sandbrook entsprechend, wurde der nach gängiger theoretischer Auffassung überraschende Ausbau sozialer Demokratie in den genannten Ländern möglich, weil sich in ihnen allen auf ähnliche Weise eine Reihe begünstigender Bedingungen entwickelt hatten. Ehemals feudalistische Strukturen waren Marktverhältnissen gewichen, die gerade auch in der Landwirtschaft in großem Umfang Lohn-Arbeitsverhältnisse geschaffen hatten. Dies begünstigte die Selbstorganisation der abhängig Beschäftigten. Aus diesen Organisationen gingen politische Eliten hervor, die den Reformzielen ihrer Bewegungen und Organisationen verpflichtet und unter deren dauernden Einfluss blieben. Sie verfolgten eine ausdrücklich deklarierte Politik des Klassenkompromisses, in dem sie den vorherrschenden gesellschaftlichen Eliten im Tausch gegen weitgehende Sozialreformen und sogar Umverteilung von Eigentum Garantien dafür gaben, dass letztlich das Privateigentum in seinem Kernbestand nicht angetastet werden würde. Damit sicherten sie ein gewisses Maß an Kooperation der herrschenden Eliten bei der Umsetzung der Reformprogramme sozialer Demokratie.

Diese Analysen sind auch deswegen theoretisch interessant, weil sie im einzelnen für jedes dieser Länder zeigen, dass selbst schwache Volkswirtschaften unter den Bedingungen der Marktglobalisierung bei einer konsequent verfolgten Politik durchaus in der Lage sein können, sich eigene Marktnischen zu schaffen oder vorhandene Marktnischen zu nutzen, um ökonomischen Fortschritt zu ermöglichen und eine unabhängige Politik zu praktizieren.

44. Globale Bürgerschaft

Globalisierung und Grundrechte

Die Geltung der universellen Grundrechte kommt einem passiven globalen Bürgerstatus gleich[57]. Da die Folgen der negativen Globalisierung alle Dimensionen der universellen Grundrechte in massiver Weise betreffen, begründet das Zusammenwirken beider den politischen Status einer aktiven globalen Bürgerschaft, die alle Menschen berechtigt, als Erdenbürger auf die für jeden Handlungsbereich jeweils geeignete und praktisch möglich Weise an den Entscheidungen mitzuwirken, die ihre Grundrechte betreffen[58]. Die allgemeinen Grundrechte benötigen die Ergänzung durch globale politische Bürgerrechte, um gegen ihre in einer Situation faktischer Globalisierung immer wahrscheinlicher werdenden Verletzung seitens Dritter in anderen Teilen der Welt geschützt werden zu können[59]. Die auf *Immanuel Kant* zurückgehende Idee der Einrichtung eines politischen Weltbürgerstatus erlangt in der politischen Philosophie und im politischen Diskurs seit dem Beginn der Debatte um die politischen Folgen der Globalisierung zwingende Überzeugungskraft[60]. In einer interdependenten Welt, in der die grundlegenden Rechte und Lebensinteressen von Menschen, unabhängig davon, in welcher politischen Gemeinschaft sie leben, durch Handlungen in jedem anderen Land unmittelbar verletzt werden können, hängt ihr Schutz für jede einzelne Person von ihrer Fähigkeit zur wirksamen politischen Kooperation mit allen anderen Akteuren ab. Diese wird folglich durch den politischen Status einer globalen Bürgerschaft gleichzeitig zum Recht für alle davon Betroffenen und zur Pflicht für alle diejenigen Akteure, die auf die Ursachen von Grundrechtsverletzungen Einfluss nehmen können[61]. Die faktische Realisierung des Weltbürgerstatus verlangt eine entscheidungswirksame Form der politischen Weltbürger-Gesellschaft. Während sich dieser Grundsatz selbst aus den dargestellten grundrechtlichen und demokratietheoretischen Prämissen zwingend ergibt, können die Formen seiner institutionellen und außerinstitutionelle Konkretisierung unter den empirisch gegebenen systemischen und akteurstheoretischen Bedingungen nur auf pragmatischem Wege gefunden werden.

Weltbürgerschaft

Der für das verantwortliche Zusammenleben autonomer Personen in der Weltgesellschaft grundlegende Vertrag, in dem sich alle Menschen gegenseitig ihre Anerkennung als Rechtssubjekte und Bürger aussprechen, muss sich unter den Bedingungen der faktischen Globalisierung auch auf die Bürgerrechte erstrecken, mit denen sie die Anerkennung ihrer gleichen Autonomie als politischer Souverän für alle Entscheidungen, die alle betreffen, beschließen[62]. Bei den politischen Entscheidungen, durch die der verbindliche Rahmen für die Lebensumstände, mithin der reale Wert der Menschenrechte eines jeden festgelegt wird,

[57] Vergl. Dower/ Williams 2002
[58] Höffe 1999, Held 1995, Held/ McGrew 2000
[59] Wellmer 1993: 192 f
[60] Seidelmann 1998
[61] Vergl Höffe 1999, Hinsch 2002
[62] Dower/ Williams 2002: 39

haben daher alle das prinzipiell gleiche Recht der Mitentscheidung. Otfried Höffe spricht im Hinblick auf die politischen Weltbürgerrechte von einem gestuften Bürgerstatus[63]. Der Einzelne ist zunächst Staatsbürger seines eigenen Landes, darüber hinaus politischer Bürger seiner Region, und schließlich politischer Weltbürger, nicht in konkurrierender, sondern in komplementärer Weise, je nachdem, auf welche Handlungsebene sich seine politischen Mitentscheidungsrechte beziehen müssen, wenn sie wirkungsvoll die Entscheidungen beeinflussen wollen, die seine Menschenrechte und Lebenssituation maßgeblich bestimmen. Als Weltstaatsbürger hat der Einzelne das Recht, an den politischen Prozessen der jeweiligen Ebene teilzunehmen, auf denen über seine grundlegenden Rechte faktisch entschieden wird.

Politische Bürgerschaft (*citizenship*) kann als eine Form der Zusammenarbeit von Personen verstanden werden, die sich auf einen Rahmen und Regeln verständigen, die für ihr Zusammenleben Gültigkeit gewinnen[64]. Staatsbürgerschaft ist im Kern eine wechselseitige Garantie von gleichen Rechten und Verpflichtungen sowie gleichen Möglichkeiten zur Teilhabe an den politischen Entscheidungen, die alle betreffen. Lässt sich, so lautet die durch die Notwendigkeit der positiven Globalisierung aufgeworfene Frage, ein neues Konzept von Bürgerschaft auf die globale Handlungsebene heben? Dieses Recht verlangt eine subsidiäre globale Demokratisierung, bei der hinreichende und angemessene Formen politischer Entscheidung auf allen Ebenen bzw. in allen Handlungsdimensionen der Weltgesellschaft eingerichtet werden, auf denen sie notwendig sind, um die grundlegenden Menschenrechte aller zu sichern. Subsidiär soll die menschenrechtlich gebotene Demokratisierung sein, weil auf die jeweils höhere, vom einzelnen Mitsouverän entlegenere Entscheidungsebene nur delegiert werden soll, was erst auf ihr hinreichend geregelt werden kann. Obgleich die Forderung nach globaler Demokratisierung aus dem Weltbürgerecht selber folgt, lässt sie doch weitgehend offen, auf welchen Wegen der Organisation und der Institutionalisierung sie auf jeder der Ebenen angemessen erfolgen soll. Daher verlangt das Weltbürgerrecht zwar zwingend einen weltweiten Vorrang der Demokratie vor wirtschaftlicher und sozialer Macht, aber nicht die Einrichtung eines institutionell geschlossenen Weltstaats.

Die Weltbürgerrechte und die mit ihnen untrennbar verbundenen Weltbürgerpflichten zielen daher in ihrer Gesamtheit auf die Errichtung einer politischen Weltordnung, in der die liberalen, politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Menschenrechte jedes Einzelnen mit einem hinreichenden Maß an Wirksamkeit geschützt werden können[65]. Die Weltbürgerrechte begründen auch eine Weltbürgerpflicht der Menschen und der Staaten, die dazu materiell in der Lage sind, einen solidarischen Ausgleich weltweit wenigstens in dem Maße herbeizuführen, das zu einer angemessenen Mindestsicherung der Geltung der Grundrechte in allen Teilen der Welt unerlässlich ist[66].

Ohne eine ausreichend ausgebildete regionale und globale politische Identität ist aber der Prozess der positiven Globalisierung als ein Prozess der aktiven Demokratisierung unter Beteiligung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger kaum möglich. Worum es geht ist die Herausbildung neuer Formen einer politischen Mehr-Ebenen-Identität, einer neuen Form politischer Bürgerschaft, die die nationale, die regionale und die globale Ebene umfasst. Eine solche Form politischer Bürgerschaft dürfte bei den Akteuren der transnationa-

[63] Höffe 1999: 336 ff
[64] Faulks 2000
[65] van den Anker 2002
[66] Dower/ Williams 2002, Hinsch 2002

len Zivilgesellschaft ausgebildet oder im Entstehen begriffen sein, darüber hinaus aber bislang allenfalls als politische Hoffnung eine Rolle spielen. Und selbst diese Hoffnung ist gleichermaßen in der sozialwissenschaftlichen Forschung und in der politischen Debatte umstritten.

Vier unterschiedliche Ansätze lassen sich in dieser Hinsicht in der gegenwärtigen Forschungsdiskussion unterscheiden.

Modelle der Weltbürgerschaft

1. Radikaler Relativismus

Der *erste* Ansatz ist in *Samuel Huntingtons* Szenario vom unversöhnlichen Gegensatz der sozio-politischen Grundwertprofile in den unterschiedlichen Kulturen der Welt zu sehen[67]. Dieses Konzept beruht auf der Vorstellung, dass es globale politische Werte nicht geben kann und mithin auch keine globale politische Bürgerschaft. Zugrunde liegt die relativistische Vorstellung, dass die politisch-relevanten Grundwerte, die in jede der großen Weltkulturen invariant eingelassen sind, gerade in den für die Organisation politischer Gemeinwesen entscheidenden Hinsichten miteinander unverträglich und unversöhnlich seien. Politische Identität und Bürgerschaft können zwar auf jeder der Ebenen auf unterschiedlichen kulturellen Werten basieren, nicht jedoch auf unverträglichen politischen Grundwerten. Weil aber die prinzipielle Gegnerschaft der Kulturen gerade die politischen Grundwerte umfasst, ist eine globale politische Bürgerschaft als realisierungsfähiges Projekt in einer Welt nicht möglich, in der sich die großen Kulturen versöhnlich gegenüber stehen.

Huntingtons Kulturszenario läuft auf der Ebene politischer Identität und Bürgerschaft auf eine Welt hinaus, in der sich auch die politischen Identitäten in einem agonalen Wettbewerb miteinander befinden und eine von allen geteiltes ethisch fundiertes Weltbürgertum auf Dauer als Illusion erscheint. Im Hinblick auf die politische Weltordnung lässt dieses Verständnis nur die beiden Formen der hegemonialen Hierarchisierung und des agonalen Wettbewerbs zu. Es beruht auf einem empirisch unhaltbaren Kulturbegriff und der systematischen faktischen Überlappung der für politische Bürgerschaft maßgeblichen sozio-politischen Grundwerte in den Kulturen der Welt[68].

2. Entterritorialisierte Bürgerschaft

Eine *zweite* Vorstellung von politischer Identität und Bürgerschaft stammt von *Yasemin Soysal*[69]. Es beruht auf dem Argument, dass das moderne Konzept politischer Bürgerschaft seiner Natur nach auf Konzept und Existenz des Nationalstaates fuße. Infolge dessen muss die gesamte Vorstellung der Notwendigkeit politischer Bürgerschaft in einer globalisierten Welt ebenso überwunden werden wie das Modell des Nationalstaates. Es muss durch ein Verständnis von Menschenrechten ersetzt werden, die an nationalstaatliche Zugehörigkeiten nicht mehr gebunden sind. Universale Menschenrechte berechtigen jede Person, ganz

[67] Huntington 1996
[68] Vergl. dazu die Argumentation im Kap. 52 und 53
[69] Soysal 1994

unabhängig von ihrer spezifischen staatsbürgerschaftlichen Zugehörigkeit, zu Schutz und Teilhabe, wo auch immer sie sich aufhalten mögen. Das gilt in besonderer Weise für die Einwohner der Europäischen Union. Mit Verweis auf sie argumentiert Soysal, dass auch Menschen, die in Mitgliedsstaaten leben, deren Staatsbürger sie nicht sind, dessen ungeachtet der volle Schutz ihrer Menschenrechte und darüber hinaus auch gewisse politische Beteiligungsrechte zustehe. Die Erfahrung der Europäischen Union kann diesem Argument zufolge in der globalisierten Welt verallgemeinert werden. Menschen können und müssen die grundlegenden Menschenrechte und angemessene politische Beteiligungsrechte genießen können, wo immer sie leben, unabhängig von staatsbürgerschaftlichen Zugehörigkeiten, die ohnehin in Folge der globalen Migration immer weniger mit den Lebensorten der Menschen identisch sind.

Obgleich das Konzept von Soysal mit dem Universalismus der Menschenrechte ein zentrales Element dessen betont, was für das nationalstaatliche Verständnis von Staatsbürgerschaft von konstitutiver Bedeutung war, leidet es doch an einer spürbaren Asymmetrie von Menschenrechten und politischen Rechten. Personen, die die Chance der gleichberechtigten Einwirkung auf die Institutionalisierung und Durchsetzung ihrer Menschenrechte nicht haben, weil ihnen die politischen Rechte nicht oder nur unzureichend gewährt sind, bleiben auch in ihren Menschenrechten ungesichert. Darüber hinaus würden sie als bloße Objekte von Menschenrechten, die nicht Subjekte ihrer Definition und Gewährleitung sind, nur einem halbierten Verständnis ihrer Menschenrechte folgen. Soysals Vorschlag, unter Bedingungen einer globalisierten Weltgesellschaft das Konzept der Staatsbürgerschaft selbst durch das der universell und global geltenden Menschenrechte zu ersetzen, greift aus diesem Grunde zu kurz.

3. Postmoderne Bürgerschaft

Ein *dritter* Vorschlag zum Verständnis von politischer Bürgerschaft in der globalisierten Welt geht vor allem aus den Erfahrungen der aktiven transnationalen Bürgergesellschaft hervor. Es ist die Vorstellung einer *post-modernen* Staatsbürgerschaft[70]. Es möchte politische Bürgerschaft nur noch auf politische Problem- und Entscheidungszusammenhänge sowie Verantwortlichkeiten beziehen und die damit verbundenen Engagements vollständig von Staatlichkeit als eine institutionalisierte Form politischen Handelns entkoppeln. Wo immer Themen und Handlungskontexte in den transnationalen politischen Arenen auftreten, die das Schicksal von Menschen betreffen, sind diese befugt und verpflichtet, sich an einer angemessenen Lösung der Probleme als Aktiv-Bürger zu beteiligen, ganz unabhängig von Fragen der institutionellen Kanalisierung und der staatlichen Zugehörigkeit. Nach diesem funktionalistischen Politikverständnis kann politische Bürgerschaft im Zeitalter der Globalisierung nicht mehr sinnvoll mit dem Konzept der Staatlichkeit verbunden werden, auf welcher Verhandlungsebene auch immer es angesiedelt werden mag.

Dieses Verständnis einer post-modernen Form politischer Bürgerschaft deckt sich mit den in der Handlungsdimension Zivilgesellschaft naheliegenden Erfahrungen politischer Handlungsverpflichtungen und auch erfolgversprechender Handlungsmöglichkeiten, die sich nur noch auf die Lösung von Problemen konzentriert, traditionelle Grenzen und Zu-

[70] Faulks 2000

ständigkeiten aber für das eigene Handeln weitgehend hinter sich lässt. Es trifft aber nicht das Handlungsspektrum des im Zeitalter der Globalisierung möglichen und notwendigen politischen Handelns im Ganzen, sondern nur eine seiner Dimensionen. Im Maße wie verbindliche transnationale Regelungen durchgesetzt werden müssen, bindende Entscheidungen zur Bändigung sozialer und ökonomischer Machtstrukturen erforderlich werden, sind transnationale Formen der Institutionalisierung erforderlich, auf die sich die Rechte und Pflichten politischer Bürgerschaft, die in ihrem Rahmen erfolgreich handeln will, beziehen müssen. Insofern geht das Konzept der post-modernen politischen Bürgerschaft auch unter den Bedingungen der politischen Globalisierung einen entscheidenden Schritt zu weit.

4. Politische Weltbürgerschaft

Das *vierte* Konzept ist das der kosmopolitischen Bürgerschaft bzw. der Weltbürgerrechte[71]. Unter kosmopolitischer oder Weltbürgerschaft lässt sich mit *David Held* eine Form der Mehrebenen-Staatsbürgerschaft verstehen, die sich in spezifischer Weise auf die verschiedenen Ebenen politischen Entscheidungshandelns bezieht. Obgleich eine solche Form der kosmopolitischen Bürgerschaft auch im Sinne der post-modernen Theorie Dimensionen des Selbstverständnisses und der Handlungsorientierung enthält, die von spezifischen Institutionen abgelöst sind, bezieht sie sich in der Hauptsache doch auf die politischen Entscheidungsinstitutionen der unterschiedlichen Ebenen. Sie ist auch eine Form der institutionalisierten Mehr-Ebenen-Staatsbürgerschaft. Politische Weltbürger bleiben einerseits Staatsbürger des Nationalstaats dem sie zugehören, sie sind, in zunehmendem Maße, Bürger regionaler Systeme politischer Kooperation wie etwa der Europäischen Union, sie sind aber auch Bürger eines in neuen Formen institutionalisierten globalen Gemeinwesens, in dem u.a. bindende Gesetze und Regelungen in Kraft gesetzt werden, die ihr Leben betreffen und an denen sie mitzuwirken daher ein Bürgerrecht haben. Sie sind darüber hinaus vor allem auch Inhaber weltweit gültiger bürgerlicher, sozialer, wirtschaftlicher und politischer Rechte, die für sie in der Form gelten, in der sie von den globalen politischen Institutionen in Kraft gesetzt und ggf. auch durch Regeln der Sanktionierung garantiert werden. Allein schon die universellen Menschen- und Bürgerrechte konstituieren in der Form, in der sie gültig sind und selbst in den schwachen Formen der Sanktionierung, die für sie gegenwärtig vorgesehen sind, eine Art politischen Weltbürgerstaates.

Diese Form der Weltbürgerschaft ist nicht post-modern im Sinne einer vollständigen Ablösung von institutionellen Fixierungen. Sie ist aber durch die Art der Menschen- und Bürgerrechte, durch die sie konstituiert ist, post-liberal. Sie umfasst nicht nur die politischen und bürgerlichen, sondern auch soziale und ökonomische Rechte. Es ist eine neue Form der politischen Bürgerschaft. Sie ist post-kommunal, denn sie ist von kommunalen Zugehörigkeiten vollständig entkoppelt, sie ist post-liberal, denn sie enthält zwar die liberalen Grundrechte, weist aber durch die Einbeziehung der ökonomischen und sozialen Grundrechte über diese hinaus. Sie ist mehr-dimensional, denn sie löst durch die Übertragung neuer Bürgerschaftsrechte auf der einen politischen Ebene nicht diejenigen auf den anderen Ebenen auf, sondern setzt sie in ein Verhältnis zueinander.

[71] Held 2000

Transnationale Demokratisierung

Die Weltbürgerrechte konstituieren den Kern einer globalen Mehr-Ebenen-Bürgerschaft, die notwendigerweise auch eine Dimension globaler politischer Handlungsrechte umfasst[72]. Sie ist der Ausgangspunkt einer globalen politischen Demokratisierung, bei der sich die Weltbürger ihrer Handlungsrechte und -modi jeweils auf der Ebene versichern, auf der sie ausgeübt werden müssen, um die politischen Probleme zu lösen, die ihre universalen Grundrechte und Grundpflichten betreffen. Wie bei der Ausbildung der nationalen Staatsbürgerschaft ist auch auf den transnationalen Ebenen politischer Bürgerschaft ein Prozess zirkulärer Kausalität zu erwarten. Im Maße, wie Bürger sich in den Foren regionaler und globaler Öffentlichkeit darüber verständigen, wie sie gemeinsam ihre Rechte ausüben wollen, festigen sich die embryonalen Ansätze von politischer Identität in diesen Handlungsdimensionen, die ihrerseits die Aktivitäten und Kommunikationen intensivieren, die den Aufbau der Institutionen und Handlungsstrukturen vorantreiben, die Handlungserfolge erwarten lassen.

Sozialstandards und universelle Grundrechte

Die Differenzierung in der Geltungsweise und den zugeordneten politischen Handlungspflichten zwischen zivilen und politischen Rechten auf der einen Seite und sozialen und ökonomischen auf der anderen, wie sie im Kontrollregime der vereinten Nationen vorgesehen ist, erzeugt keine gespaltene Weltbürgerschaft[73]. Sie beruht auch nicht primär auf Inkonsequenzen und Schwächen im Gefüge der Institutionen und Prozeduren der Vereinten Nationen. Die nähere Betrachtung der empirischen Realisierungsbedingungen beider Kategorien von universellen Grundrechten zeigt vielmehr, dass für den über die Kernarbeiterrechte hinausgehenden Teil der sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte in dem Augenblick ein massiver Selbstwiderspruch erzeugt würde, in dem diese Rechte in gleichem Umfang und in gleicher Weise global durchgesetzt würden[74]. Während für die Kernarbeiterrechte gezeigt werden kann, dass sie nicht nur mit dem Kern der grundlegenden Menschenrechte selbst unlösbar verbunden sind, sondern darüber hinaus auch eine kausale empirische Rolle für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt innerhalb jedes Landes spielen, sind die Voraussetzungen und die Wirkungen der über sie hinausgehenden Sozialstandards vom Entwicklungsstand jedes einzelnen Landes in ausschlaggebender Weise abhängig und daher im Sinne ihrer eigenen Geltungslogik nur als obligations of conduct institutionalisierbar.

Die Kernarbeiterrechte erweisen sich in ökonomischer Betrachtungsweise teilweise als marktschaffend und teilweise als marktfunktional, so dass ihre Einführung auf jeder wirtschaftlichen Entwicklungsstufe eines Landes als ein Beitrag zu wirtschaftlichem Wachstum und zur Effizienzsteigerung der jeweiligen Volkswirtschaft verstanden werden kann. Dies, zusammen mit ihrer konstitutiven Menschenrechtsqualität spricht dafür, dass für ihre Einführung dasselbe strenge Implementations- und Kontrollregime gerechtfertigt ist, das dass Vertragswerk der Vereinten Nationen für die zivilen und bürgerlichen Rechte vorsieht. Über die Realisierungsstandards der darüber hinausreichenden sozialen und ökonomischen

[72] Falk 2002
[73] Vergl. Kap 6
[74] Vergl zur Begründung Kap. 47

Rechte freilich kann nur innerhalb jedes einzelnen Landes nach Maßgabe des jeweils erreichten wirtschaftlichen Entwicklungsstandes entschieden werden, da die externe Erzwingung eines der ökonomischen Situation des Landes unangemessenen Realisierungsstandards schwerwiegende wirtschaftliche Rückschläge bewirken würde. Diese würden im Ergebnis dann ihrerseits wieder die Realwirkung dieser Grundrechte selbst sowie weitere Grundrechte beeinträchtigen. Auf ihre fortschreitende Realisierung kann nur indirekt eingewirkt werden, nämlich auf dem Wege von Druck für die Gewährung der bürgerlichen und politischen Grundrechte sowie der Kernarbeitsrechte, weil beide Gruppen von Rechten auch die voranschreitende Gewährleistung der weitergehenden sozialen Standards zwar nicht garantieren, aber doch wahrscheinlicher machen.

Aus dieser ökonomischen Sicht, die zugleich eine Abwägung im Hinblick auf die Realgeltung der verschiedenen Gruppen von Grundrechten selber darstellt, ist für das Projekt einer globalen Sozialen Demokratie eine praktische Schlussfolgerung zu ziehen: Die Kernarbeiterrechte können und sollten in gleicher Weise und im wesentlichen aus den selben Gründen wie die bürgerlichen und politischen Grundrechte als unmittelbare Gewährleistungspflichten institutionalisiert werden, während die weitergehenden Wirtschafts- und Sozialrechte dem Ermessen der einzelnen Länder überlassen bleiben müssen. Im Hinblick auf sie wird der internationale Druck der Weltgemeinschaft in sinnvoller Weise nur dadurch wirksam, dass die zuerst genannten Gruppen von Rechten realisiert werden, die die beste Ausgangslage auch für die Gewährleistung der weitergehenden Wirtschafts- und Sozialrechte bieten. Die Weltbürgerechte sind in dieser Hinsicht intern zwar in der beschrieben Weise differenziert, aber nicht in einen absolut geltenden und einen bloß relativen gültigen, prinzipiell dem politischen Ermessen freigestellten Teil gespalten. Weltbürgerschaft ist daher auch *soziale Weltbürgerschaft*.

45. Globales Regieren

Die Herausforderungen, die sich aus den Entlegitimierungsprozessen und dem demokratischen Souveränitätsverlust im Prozess der negativen Globalisierung ergeben, verlangen den Gegenentwurf von Strukturen einer positiven Globalisierung, die gleichzeitig grundrechtliche und demokratische Legitimationsbedingungen erfüllen kann und unter absehbaren Bedingungen realisierbar ist. Darin liegt das entscheidende Kriterium für den Aufbau von transnationalen Strukturen des politischen Diskurses, der Entscheidungsfindung und der Regierung als Elemente positiver Globalisierung. Das ist eine Herausforderung schon für die liberale Demokratie, wegen ihr weiterreichendes Grundrechtsverständnis, aber umso mehr für Theorie und Praxis der Sozialen Demokratie. In der wissenschaftlichen Diskussion konkurrieren vier grundlegende Antworten auf sie.

Erstens: Konsequente Basis-Demokraten wie der amerikanische Politikwissenschaftler *Benjamin Barber* vermuten, dass die Wiedereinbettung des globalen Kapitalismus allein von der weltweiten Aktivierung der Zivilgesellschaft erwartet werden kann[75]. Die Institutionen und Strukturen der repräsentativen Demokratie seien einerseits zu abgelöst von den eigentlichen Bürgerinteressen und andererseits aufgrund der Blockade durch die transnationalen Wirtschaftsinteressen zu wenig in der Lage, eine wirkungsvolle globale politische

[75] Barber 1995

Regulierung zu organisieren. Transnationale Netzwerke und Aktivitäten der Zivilgesellschaft sind offensichtlich eine wesentliche Voraussetzung und ein fortwährend mitentscheidendes Element globaler Demokratie. Sie können die Wirkungen transnationaler Institutionen, regionaler Kooperationssysteme und globaler Regelungsregime erheblich verbessern und für die Lebenserfahrungen und Interessen der von ihnen betroffenen Menschen offen halten. Sie können sie aber wegen ihrer mangelnden Komplexität, Beständigkeit und Sanktionsfähigkeit nicht ersetzen.

Zweitens: Libertäre Demokraten sehen im Vorrang der globalen Märkte vor der Politik und damit im weitgehenden Verzicht auf Regulierung die Durchsetzung von Rationalität und Fortschritt gegenüber der stets kurzsichtigen Verteilungsmentalität demokratischer Politiker[76]. Sie erstreben den weitgehenden Verzicht auf den Gebrauch transnationaler Institutionen für wirtschaftliche Regulierung in der Erwartung, dass die selbstregulierten Märkte im Laufe der Zeit die Lebensbedingungen überall auf der Welt verbessern werden. Sie hoffen, dass die Unparteilichkeit der ökonomischen Logik die Mängel demokratischer Politik überwindet. Für die destruktiven Konsequenzen bloßer Marktsteuerung für die Umwelt, die Auswirkungen globaler Finanzspekulationen auf Wohlstand und Beschäftigung sowie die grob ungerechte Verteilung der Lebenschancen im Weltmaßstab wollen sie daher nicht auf politische Regulierung vertrauen, sondern der Marktlogik noch konsequenter zum Durchbruch verhelfen. Das führt aus der Perspektive Sozialer Demokratie nicht nur zur Verschärfung wirtschaftsbedingter Krisen und ökologischer Destruktion, es widerspricht auch dem Weltbürgerecht auf demokratische Selbstbestimmung und Sicherung der Bürgerrechte aller.

Drittens: *Otfried Höffe* hat seine Begründung sozialer und politischer Weltbürgerrechte in den Vorschlag einer subsidiären und föderalen Weltrepublik ausmünden lassen[77]. In der Sache kann diese Leitidee politisch produktiv werden, sofern sie ein Richtungssymbol für die vielfältigen Prozesse globaler Demokratisierung ist. Sobald sich mit ihr das Missverständnis verbindet, es ginge dabei um eine integrierte Form von Weltstaatlichkeit, wird dieser Vorschlag problematisch. Ein Weltstaat, wie demokratisch und föderal auch immer konzipiert, lässt sich in akteurstheoretischer Perspektive nicht plausibel begründen. Er schießt auf normativer Ebene über das Ziel hinaus, erscheint in seinem institutionellen Möglichkeiten für die Lösung globaler politischer Steuerungsprobleme dysfunktional und wird als Handlungsprojekt keine Akteurskonstellation finden, die seine Realisierung betreibt. Widerstände wird es bei vielen Akteuren in aller Welt geben, die zwar an einer globalen Demokratisierung interessiert sind, die Ausweitung abgehobener staatlicher Strukturen aber als Kontrollverlust der Gesellschaften fürchten.

Viertens: Die „realistische" Schule der internationalen Politik erkennt auch in der Globalisierung allein in den souveränen Einzelstaaten handlungsfähige politische Akteure der internationalen Arena. Sie erteilt im Namen des Realitätsprinzips allen Projekten eine Absage, die über die souveräne Politik von Territorialstaaten hinausweisen. Dabei könne es sich nur um folgenlose „Deklamationspolitik" handeln[78]. Für die demokratisierende Gestaltung der globalen Ordnung ist aber nur die „realistische", auch im Eigeninteresse aller beteiligten Akteure begründete Intensivierung der transnationalen Kooperation vorausgesetzt, die seit längerem mit wechselnden Erfolgen tatsächlich praktiziert wird. Dabei kann die

[76] von Weizsäcker 2000
[77] Höffe 1999
[78] Link 2001: 162 ff

Frage offen bleiben, welchen Anteil intergouvernementale Verhandlungen nationalstaatlicher Regierungen an der erreichten politischen Rahmensetzung haben, welchen Anteil Macht und Gegenmachtbildung bei der Erarbeitung von Kompromissen innerhalb der transnationalen Institutionen und Kooperationssysteme. Entscheidend ist allein die Erarbeitung verbindlicher politischer Steuerungsinstrumente für die Prozesse der negativen Globalisierung, also die Schaffung eines global legitimierten Regelwerks der positiven Globalisierung. Demokratisierung bedeutet den Gestaltungsvorrang demokratisch legitimierter politischer Akteure gegenüber privaten Entscheidungen über wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen. Für sie behalten auch die Nationalstaaten eine gewichtige Rolle, freilich im Rahmen transnationaler Koordination.

Unabhängig von der Legitimationsfrage erklärt die „realistische" Schule der internationalen Politikforschung ein solches Gegenprojekt zur politischen Illusion, da es die kategoriale Differenz zwischen den Handlungs- und Legitimationsprozessen innen- und außenpolitischer Prozesse außer Acht lasse. Die mit dieser Prämisse verbundene Position wird nicht allein von gesellschaftspolitisch libertären Akteuren vertreten, sie ist aber in diesem Diskussionsspektrum in besonderer Weise akzeptiert und verbindet sich kohärent mit ihren globalisierungspolitischen Interessen. In dieser theoretischen Sicht bleiben die souveränen Einzelstaaten die einzigen handlungsfähig politischen Akteure in der internationalen Arena. Alle Projekte, die über die souveränen Territorialstaaten und das Prinzip der dynamischen Macht und Gegenmachtbildung zwischen ihnen hinausweisen, gelten folglich als realitätsfremde Konstruktionen. Die Kritik dieser Schule am Konzept der positiven Globalisierung beruht teilweise auf Missverständnissen. Unstreitig behalten die Nationalstaaten auch künftig ihre ausschlaggebende Rolle, aber im Rahmen von transnationalen Regelungen, die von ihnen selbst institutionalisiert und implementiert werden[79].

Liberale Globalisierung

Auf der Tagesordnung steht, wie *David Held* argumentiert, ein dritter welthistorischer Schritt der Demokratiegründung, von gleichem Gewicht, aber von ganz anderer Art als der erste im antiken Griechenland der demokratischen Stadtstaaten und der zweite von der europäischen Aufklärung seit dem achtzehnten Jahrhundert eingeleitete einer Demokratisierung der Nationen[80]. Für das Projekt der Sozialen Demokratie stehen mit der Chance des Aufbaus funktionsfähiger liberal-demokratische Deliberations- und Entscheidungsstrukturen in der globalen politischen Handlungsarena sowohl die Chancen globaler sozialer, ökonomischer und ökologischer Regulation wie auch ein wichtiger Teil der Realisierungsbedingungen von Sozialer Demokratie auf nationaler und regionaler Ebene auf dem Spiel. Für sie ist die globale Modernisierung der liberalen Demokratie darum im Gegensatz zur Position der libertären Demokratie eine zentrale Handlungsvoraussetzung. Sie kann nicht wie die Theoretiker der libertären Demokratie den Verlust der transnationalen politischen Handlungsfähigkeit als ein *fact of life* betrachten, das die ökonomische Modernisierung unwiderruflich geschaffen hat. Sie verteidigt den liberaldemokratischen Handlungsrahmen mit universalistischen politischen Argumenten gegen das libertäre Argument, der globale politische Souveränitätsverlust sei nicht nur ein Faktum, sondern auch ein Rationalitätsgewinn, weil er durch die Verringe-

[79] Zürn 2000
[80] Held 2000: 429, Beck 1998

rung der Möglichkeiten politischer Fehlentscheidungen in letzter Instanz gleichbedeutend sei mit einem einen Autonomiegewinn für die Bürger der Welt[81].

Empirisch fundierte und legitimatorisch begründete Projekte globaler Demokratisierung können im Gegensatz zu den Positionen der „Realisten" und Libertären, wie *Anthony Giddens* überzeugend dargelegt hat, auch wenn sie teilweise weit über die bestehende Realität hinausweisen, in keinem theoretisch haltbarem Sinne allein schon aus diesem Grunde als „Utopismus" klassifiziert werden[82]. Denn auch die Demokratietheorie selbst und insbesondere die Theorie der Sozialen Demokratie ist unter den gegebenen Umständen einer globalisierten Welt im Fluss, in der der Status quo unhaltbar geworden ist und sich fast täglich verändert, berechtigt und sogar verpflichtet im Sinne eines *utopischen Realismus* auf der Basis der bisherigen Erfahrung am Entwurf transnationaler Formen von Demokratie mitzuwirken, sofern diese geeignet sind, dass Demokratiedefizit der negativen Globalisierung zu überwinden, andererseits aber in der in überschaubaren Fristen gegebenen Welt auch über politische Möglichkeiten der Realisierung zu verfügen.

Diese Forschungsaufgabe wird durch den Umstand begünstigt, dass Elemente der Struktur einer politisch integrierten Weltgesellschaft in embryonaler Form in den gegenwärtigen Formen transnationaler politischer Kooperation schon sichtbar werden. Sie weisen aber in den bestehenden Formen Defizite und Widersprüche auf. Sie sind teilweise durch die Exklusion von Interessen- und Akteursgruppen gekennzeichnet, einige von ihnen, wie die Weltbank und das Welthandelsabkommen leiden an einem für ihre Akzeptanz und Steuerungsfähigkeit belastenden Maß an Ungleichheit in der Repräsentation von Interessen und Akteuren.

Modelle transnationaler Demokratisierung

Die Grundsätze einer solchen globalen Mehr-Ebenen-Politik lassen sich aus den Prämissen Sozialer Demokratie und aus den empirischen Befunden der Gefährdungsdimensionen gesellschaftlicher und ökonomischer Globalisierung mit dem Anspruch auf theoretischen Konsens begründen. Dem entspricht auch der Stand der Diskussion in diesem Bereich. Das gilt auch für elementare Grundstrukturen und Aufgabenteilungen zwischen den verschiedenen Handlungsbereichen eines solchen Mehr-Ebenen-Modells globaler Demokratie[83]. In diesem Rahmen ist jedoch Platz für unterschiedliche Modelle der Konkretisierung, soweit sie sich in der Praxis als tauglich erweisen, die normativen Ansprüche Sozialer Demokratie in angemessenem Maße zu erfüllen und die tatsächlichen Steuerungsprobleme erfolgreich zu lösen.

Die gegenwärtige Forschungsdiskussion des Problems der globalen Demokratisierung hat zu einem beachtlichen Konsens im Hinblick auf die Bedingungen der Legitimation geführt, aber ebenso zu bedeutenden Dissensen in einer Reihe der offenen Fragen zur Struktur, zur „Finalität" und zu den Wegen der Realisierung globaler Demokratisierung. Es besteht weitgehend Übereinstimmung in der Einschätzung, dass die Ko-Extension der beiden maßgeblichen Arenen der politischen Problemverursachung und der Entscheidungssouveränität durch den Aufbau transnationaler Entscheidungsverfahren wiederhergestellt

[81] von Weizsäcker 2000
[82] Giddens 1994
[83] Zürn 2000

werden muss. Gesucht wird nach einer umfassenden Strategie der positiven Globalisierung im Sinne eines schrittweisen Aufbaus weltweiter Institutionen, Organisationen und Regime der politischen Deliberation und Entscheidungsfindung, die an die bestehenden bereits realisierten Strukturen anknüpfen können und unter voraussehbaren Bedingungen als realisierungsfähig erscheinen. Auf der Basis dieser Übereinstimmung ist eine Reihe von unterschiedlichen Vorschlägen vorgetragen worden, die den Anspruch erheben können, diese Bedingungen zu erfüllen. Sie verdienen im Rahmen einer Theorie der Sozialen Demokratie eine sorgfältige Erörterung, weil sie alle einen Bezug zu deren politischen Prämissen aufweisen und sich als Antworten auf die offenen Fragen globaler politischer Handlungsfähigkeit verstehen[84]:

1. das Modell der globalen Nachbarschaft,
2. das Modell der globalen Demarchy,
3. das Modell der kosmopolitischen Demokratie,
4. das Modell der subsidiären Weltrepublik

Jedes dieser Modelle ist in eine andere Theorietradition des politischen Denkens eingebettet, folgt unterschiedlichen Idealen im Hinblick auf die Rolle und Architektur der geforderten Institutionen und Problemlösungen und verfolgt einen eigenen Weg bei der Formulierung der Normen transnationaler politischer Entscheidungsfindung. Es zeigt sich, dass sie darüber hinaus auch unterschiedliche Grade des politischen Realismus der Durchführbarkeit in überschaubaren Zeiträumen repräsentieren.

1. Das Modell der globalen Nachbarschaft (global governance)

Der Bericht der *Commission on Global Governance* hat seit 1995 den Begriff *global governance* für das von ihm entworfene spezifische Modell transnationalen politischen Regierens geprägt. Hierbei handelt es sich im Kern um eine liberal-demokratischen Variante politischer Globalisierung, die vor allem durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet ist:

- Ein offenes Beziehungsgeflecht von politischen Steuerungselementen, in denen staatliche Organisationen, transnationale Organisationen, zivilgesellschaftliche Initiativen, Bewegungen und Netzwerke sowie transnationale politische Regime (wie etwa die WTO) und Märkte jeweils unterschiedliche Elemente der globalen politischen Problemlagen bearbeiten. Dieses Beziehungsgeflecht ist im Prinzip offen, soll aber im Zusammenwirken seiner einzelnen Elemente im Ganzen eine angemessene politische Regulation der Weltwirtschaft und der Weltgesellschaft gewährleisten, dabei ein ausreichendes Maß an demokratischer Legitimation transnationaler politischer Steuerung erzeugen.
- Die Elemente dieses Musters sind nicht als fixierte Strukturen gedacht und auch nicht als Vorstufe zu einer neuen Form der Weltregierung oder eines föderalen Weltregierungssystems.

[84] Bei den ersten drei Modellen folge ich McGrew 2000, das vierte füge ich dessen Auflistung hinzu.

- Die bestehenden Elemente interagieren auf vielfältige Weise miteinander und entwickeln ihre Rolle und die Formen ihres Zusammenwirkens in Reaktion auf globale politische Problemlagen.
- In wachsendem Maße soll diesem Prozess globaler Regulation eine durch Praxis gestützte globale Ethik zugrunde liegen, die ihm Sinn und Richtung verleiht und als sein normatives Fundament wirksam wird.
- Im Rahmen dieser Struktur spielen transnationale Organisationen und Institutionen eine wesentliche Rolle. Das Gewicht der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisationen soll vor allem im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich beträchtlich zunehmen.
- Das Institutionensystem der Vereinten Nationen soll durch neue Formen demokratischer Institutionen ergänzt werden. Dazu gehören vor allem eine *Volksversammlung* mit direktgewählten Vertretern der einzelnen Nationen, ein *Forum der globalen Zivilgesellschaft*, in dem die politischen Zivilgesellschaften der einzelnen Länder sowie transnationale Netze von Zivilgesellschaften repräsentiert sind. Ein Petitionsrecht für Individuen und Gruppen im Rahmen der erneuerten Institutionen soll eingerichtet werden.
- Eine besondere Rolle spielt die Einrichtung eines *Ökonomischen Weltsicherheitsrates*, der die Entwicklung der Märkte, ihre möglichen Störungen und die Bedingungen einer koordinierten ökonomischen Rahmensetzung gewährleisten soll. Von diesem Gremium wird eine globale ökonomische Regulation und die Koordination aller übrigen transnationalen Wirtschaftsorganisationen erwartet.
- Zur Verwirklichung der politischen, sozialen und ökonomischen Rechte globaler Staatsbürgerschaft sollen neue Formen der Institutionalisierung für die Durchsetzung bürgerschaftlicher Rechte und Verantwortlichkeiten entwickelt werden. Dazu gehören auch wirksame Institutionen zur Kontrolle der Durchsetzung der sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte.
- Eine tragende Säule stellen regionale Systeme politischen Kooperation und ihre wechselseitige Vernetzung dar, wie sie gegenwärtig in Form von EU, ASEAN SAARC, Nafta und anderen Organisationen auf unterschiedlicher Stufe der Intensität und Wirksamkeit institutionalisiert sind. Der Ausbau, die Demokratisierung und die wechselseitige Verflechtung des politischen Regionalismus spielen in diesem Modell eine Schlüsselrolle.
- Bürgerpartizipation ist auf allen Stufen und in allen Bereichen zu intensivieren, von der lokalen über die nationale und die regionale bis zur globalen Ebene politischer Steuerung. Für sie sind neue und wirkungsvolle Formen zu entwickeln.

Dieses Modell steht weitgehend in der Tradition des politischen Liberalismus, wenn es darauf zielt, die gegenwärtig dominierende Vorherrschaft unregulierter ökonomischer Macht durch die Herrschaft der Gesetze in der globalen Gesellschaft zu ersetzen, vor allem durch Strategien zur Stärkung und Demokratisierung der repräsentativen und formalen Institutionen der Vereinten Nationen. Der Reformismus des Modells zeigt sich in seiner Verfolgung von schrittweisen Strategien der Anpassung und der Weiterentwicklung der gegenwärtigen embryonalen Strukturen transnationaler Regulation an die Bedingungen einer global verantwortlichen politischen Steuerung. Als politische Durchsetzungsstrategie vertraut das Modell weitgehend darauf, dass die politischen Notwendigkeiten einer globali-

sierten Welt den Prozess globaler politischer Koordination durch die unwiderstehliche Macht von neuen Erfahrungen und überzeugende Argumente zu praktischen Konsequenzen führen.

McGrew hat dieses Modell aus drei Gründen als ein konventionell liberales Politikverständnis klassifiziert:

1. Wegen seiner internen Spannung zwischen Volkssouveränität und Staatssouveränität, wie sie insbesondere in der Vorstellung zum Ausdruck kommt, eine Volksvertretung der intergouvernemental strukturierten Vollversammlung der Vereinten Nationen zuzuordnen;
2. weil es die formalen und repräsentativen Strukturen globaler Regulation überbetont; und
3. weil es die wirtschaftlichen von den politischen Entscheidungsfragen trennt, indem es lediglich eine schwache Form der ökonomischen Kontrolle durch den Ökonomischen Weltsicherheitsrat erstrebt, die eigentlichen demokratischen Entscheidungsrechte aber auf die politische Sphäre beschränkt[85].

Ein anderer Schwachpunkt des Modells besteht darin, dass es keine Strategien für das wahrscheinlich zu erwartende Problem vorsieht, dass sich im voranschreitenden Prozess der Globalisierung die nationalen Konflikte, die kooperative Problemlösungsstrategien erschweren, verschärfen werden. *McGrew* ordnet dieses Modell in zu weitgehender Weise der libertären Tradition liberaler Demokratisierung zu. Dem widerspricht aber beispielsweise das in ihm an prominenter Stelle enthaltene Projekt eines ökonomischen Weltsicherheitsrats als einer zentralen Schaltstelle zur globalen ökonomischen Regulation. Die diesem zugedachten Funktionen und in ihrem Erweiterungspotenzial offen gehaltenen Kompetenzen und Sanktionsmöglichkeiten lassen es vielmehr als einen substanziellen Schritt in Richtung auf eine weltweite Soziale Demokratie erscheinen. Das gilt gleichermaßen für den in diesem Modell enthaltenen Vorschlag einer weitgehenden Bürgerpartizipation auf allen Ebenen und in allen Teilstrukturen von *global governance*, ebenso wie für die Einrichtung einer Volksversammlung und eines globalen zivilgesellschaftlichen Forums als neue Institutionen demokratischer Mitentscheidung innerhalb der Vereinten Nationen.

2. Das Demarchy- Modell

Dieses Modell der positiven Globalisierung ist von seinen Autoren mit der Absicht entworfen worden, Demokratiedefizite im global governance Ansatz zu überwinden. Es versteht sich als eine Art globaler Zivilgesellschaft und ist darum von *Burnheim* zu Markierung der Differenz zu eher institutionenbetonten Modellen *demarchy* genannt worden[86]. Grundlage dieses Konzeptes ist die Vorstellung, dass ebenso wie in den nationalen politischen Arenen auch im globalen Maßstab wirkliche Demokratie nur in dem Maße möglich sein wird, wie sie sich direkt aus den Lebenswelten, den Alltagserfahrungen und den Handlungsbedingungen konkreter Gemeinwesen ergibt. Im Falle der globalen Demokratie werden die relevanten politischen Gemeinschaften aber nicht in erster Linie lokale Gemeinwesen sein, die an

[85] McGrew 2000: 410
[86] Burnheim 1985, im Kern auch Barber 1995

ein bestimmtes Territorium gebunden sind, sondern transnationale Gemeinschaften gleicher Interessen oder gleicher Betroffenheit im Hinblick auf bestimmte Problembereiche.
Die ausschlaggebenden Grundzüge dieses Modells sind:

- Die globale Konstruktion neuer Formen *funktionaler* politischer Regulation im Hinblick auf unterschiedliche politische Problemfelder wie Umwelt, Wirtschaft, Handel, Gesundheit, Arbeit, Geschlechtergleichstellung oder Menschenrechte.
- Die Organisation grenzüberschreitender Prozeduren direkter Deliberation und Entscheidungsfindung in repräsentativen politischen Arenen, die fest in die aktiven politischen Gemeinschaften gleicher Interessen und gleicher Betroffenheit eingebettet sind.
- Die direkte Rückbindung solcher Prozeduren der Entscheidungsfindung und der ihnen zugeordneten funktionalen Autoritäten an die betroffenen politischen Gemeinschaften durch zivilgesellschaftliche Handlungsformen, jedoch nicht in der Form einer Vermittlung durch formalisierte repräsentative Körperschaften. Die Organisation von Demokratie und demokratischer Legitimität sollen nicht mehr auf der Basis geografisch gebundener Einheiten wie den alten Nationalstaaten erstrebt werden, sondern eher in der Form funktionaler Autoritäten, die von unterschiedlicher geographischer Reichweite sind und möglichst durch Personen repräsentiert werden, die von den aktiven und betroffenen Menschen in diesen Bereichen durch Los ausgewählt worden sind[87]. Es besteht eine ausgeprägte Präferenz für republikanische Formen der Selbstregierung in allen funktionalen Problembereichen.
- An Stelle des verfehlten Versuchs einer Übertragung der ohnehin problematischen Institutionen nationalstaatlicher repräsentativer Demokratie in die globale Handlungsarena geht es vielmehr um den Entwurf völlig neuer Strukturen demokratischer Selbstregierung. Daher kommt es in der überschaubaren Phase positiver Globalisierung zunächst eher darauf an, die normativen Grundlagen einer wirklichen globalen Demokratie zu klären, als mit dem Entwurf neuer Institutionen und Handlungskonzepte zu beginnen.
- Gerade wegen der funktionalen Organisationsweise globaler Demokratie ist in gewissem Maße eine Revitalisierung des Polis-Modells der direkten Demokratie möglich. Die funktionalen Autoritäten in den einzelnen Problembereichen werden von Komitees gestellt, die aufgrund statistisch repräsentativer Auswahlkriterien aus den betroffenen Gemeinschaften ausgewählt werden und ihnen direkt verantwortlich bleiben.
- Die Koordination der unterschiedlichen funktionalen Autoritäten soll nicht durch die Nationalstaaten oder territorial gebundene transnationale Institutionen erfolgen, sondern wiederum durch repräsentative Komitees, in denen sich die Vertreter der verschiedenen funktionalen Autoritäten versammeln.
- Globale Demokratie wird infolge dessen das Ende der Nationalstaaten bedeuten und ebenso das Ende des traditionellen Verständnisses politischer Souveränität. Die herkömmliche Machtpolitik wird vollständig ersetzt werden durch eine Verbreitung der unterschiedlichen, einander überlappenden, räumlich jeweils differenzierten, sich selbst regierenden Schicksals- und Problemgemeinschaften mit einer Vielfalt wechselnder Macht- und Handlungszentren.

[87] Dryzek 1995

Dieses Modell erstrebt einen radikalen Wandel der Demokratieformen sowohl in den nationalen wie in den transnationalen politischen Arenen durch den Abbau der repräsentativ demokratischen Institutionen zugunsten direktdemokratischer politischer Autorität. Es steht ganz in der Tradition der Theorien *direkter* Demokratie und *republikanischer* Selbstregierung. Im Hinblick auf die Chancen der Realisierbarkeit ruhen seine Hoffnungen auf der Herausbildung und weltweiten Verbreitung neuer globaler sozialer und politischer Bewegungen sowie der zunehmenden Erweiterung der schon in der Gegenwart weltumspannenden Netzwerke globaler Zivilgesellschaft. Im Sinne dieser Tradition beschränkt es sich in hohem Maße auf Kritik und normative Forderungen in der Erwartung, dass sich die künftigen Handlungsformen globaler Demokratie aus dem Fortschritt der Praxis der globalisierungskritischen Bewegungen selbst ergeben und nicht aus vorgefassten Theorieentwürfen. Es mag überraschen, dass gerade auch aus den vorgeschlagenen schwach institutionalisierten Formen demokratischer Selbstregierung eine wirkungsvolle Regulation der globalen Ökonomie erwartet wird, so dass nach den Vorstellungen des Modells soziale und ökonomische Gleichheit im Weltmaßstab mit der wirklichen politischen Gleichheit direkter Demokratie eine unmittelbare und wirkungsvolle Verbindung eingehen sollen.

Dieses Modell wird von einigen Autoren als die den Zielen *Sozialer* Demokratie allein angemessene Lösung des Problems der globalen politischen Verantwortlichkeit vorgeschlagen[88]. Seine Hoffnungen ruhen in der Erwartung, dass durch den Verzicht auf repräsentative Institutionalisierung eine wirkliche direktdemokratische Kontrolle über die Ausübung politischer und wirtschaftlicher Macht zurückgewonnen werden kann, die in den gegenwärtigen Formen institutionalisierter Demokratie gerade nicht mehr möglich erscheint. Das Modell wirft wegen seiner strukturellen Unbestimmtheit und seiner Entscheidung für relativ schwache Formen der Institutionalisierung vor allem die beiden Fragen seines Realismus und seiner Durchführbarkeit auf. Wegen der mangelnden Eigenkomplexität der ins Auge gefassten Regelungsstrukturen und der damit verbundenen geringen Erfolgsaussicht scheint in beiden Hinsichten fragwürdig, ob das Projekt die von ihm selbst in Anspruch genommene Schlüsselrolle im Konzept einer globalen Organisation Sozialer Demokratie zu spielen vermag.

3.Das Modell der kosmopolitischen Demokratie

David Held hat das von ihm in die Diskussion eingebrachte Modell einer positiven demokratischen Globalisierung in der Tradition von *Kant's* berühmten Entwurf *weltbürgerliche Demokratie* genannt[89]. Das Modell ist ebenso wie das Demarchy- Modell an der Zielsetzung orientiert, die Demokratiedefizite des Konzepts *global governance* zu überwinden. Es wählt zu diesem Zwecke aber einen deutlich realistischeren und praktikableren Ansatz. Es versteht sich ebenfalls als ein Beitrag zur globalen Theorie Sozialer Demokratie. Held geht von dem Befund aus, dass die eine Menschheit, die auf dem Raumschiff Erde in moralischer und materieller Hinsicht zu einer Schicksalsgemeinschaft verbunden ist, nicht umhin kann, sich auch politisch als eine politische Schicksalsgemeinschaft zu verstehen und organisieren.

[88] Barber 1995, Dryzek 1995
[89] Held 1995, 2000

Das Modell trägt die folgenden besonderen Kennzeichen:

- Grundlage jede Form transnationaler Institutionalisierung ist die Diagnose, dass schon seit längerem eine weltweite republikanische Ethik demokratischer Selbstbestimmung entstanden ist, die die Menschen dazu motiviert, nicht allein als an sich selbst interessierte Individualisten zu handeln, sondern im Geiste verantwortlicher Bürgerschaft. Demokratische Autonomie muss unter den Bedingungen der Globalisierung daher als die politische Selbstbestimmung von Personen verstanden werden, die sich als Teil einer globalen politischen Gemeinschaft verstehen, sich in diesem Rahmen ihre Regeln selbst geben und im Hinblick auf die Gemeinschaftsinteressen handeln wollen[90].
- In diesem Sinne müssen alle demokratischen Praktiken in politische Gemeinschaften und zivilgesellschaftliche Assoziationen eingebunden sein, aber auf dieser Basis durch Netzwerke von Akteuren und Beratungsforen global erweitert werden, um alle räumlich beschränkten Handlungsformen zu überschreiten.
- In bewusster Unterscheidung zum *Demarchy*-Modell will der Ansatz weltbürgerlicher Demokratie die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten in ein dichtes Geflecht *weltweit bindender demokratischer Gesetze* einbinden, die über nationalstaatlichen Beschränkungen hinausgreifen und sich an eine universelle politische Gemeinschaft wenden[91]. In diesem Sinne basiert das Modell auf einem in starker Form *institutionalisierten Rahmen* supranationaler politischer Gemeinschaftsbildung.
- Sowohl die informellen politischen Aktivitäten im Bereich der grenzüberschreitenden politischen Gemeinschaften und der Akteure der Zivilgesellschaft wie auch die der institutionellen Akteure der nationalstaatlich organisierten Demokratie sollen *im Schatten der bindenden weltbürgerlichen Gesetze* stattfinden.
- Gleichwohl soll das weltbürgerliche demokratische Gesetz nicht in den festen Strukturen einer Weltregierung oder eines föderalen Weltsuperstaates entstehen, sondern durch transnationale Formen gemeinsamen politischen Handelns, die alle Ebenen und alle Akteursformen umfassen: Staat, multinationale Unternehmungen, internationale Institutionen, soziale Bewegungen und individuelle Akteure[92].
- Weltbürgerliche Souveränität soll auf diese Weise aus dem post-westfälischen Muster eines globalen Systems politischer Autoritäten hervorgehen, die sich in unterschiedlichen und überlappenden Machtzentren organisieren, die durch das weltbürgerliche Gesetz gestaltet und begrenzt werden[93].
- Diese globale Struktur politischer Autorität soll zwischen der Form des Föderalismus und des Konföderalismus angesiedelt sein, denn sie verbindet den überwölbenden Rahmen gesetzlicher Regelungen mit den Handlungsformen selbstregierender politischer Akteure auf allen politischen Entscheidungsebenen.
- Weltbürgerliche Demokratie bedeutet im Verständnis ihrer Autoren daher die Überwindung der Konzepte souveräner Nationalstaatlichkeit und nationaler Staatsbürgerschaft. Beide, Souveränität und Staatsbürgerschaft, müssen sich der globalen Demokratie im Rahmen der weltbürgerlichen demokratischen Gesetze neu definiert werden.

[90] Held 1995: 23
[91] Held 1995: 228
[92] McGrew 2000: 414
[93] Held 1995: 234

- Weltbürgerschaft ist jedoch, anders als in ihrer postmodernen Konzeptualisierung[94], nicht gänzlich informalisiert. Sie wird vielmehr als eine multiple Form der Staatsbürgerschaft verstanden, die die Bürger auf den verschiedenen Ebenen der politischen Entscheidungsfindung in ein Verhältnis zu den jeweiligen Formen politischer Autorität setzt und ihnen diesen gegenüber weitgehende Teilhabe- und Mitentscheidungsrechte einräumt[95].
- Das weltbürgerliche Recht soll aus einem erneuerten System internationaler Organisationen hervorgehen, unter denen eine von Grund auf reformierte UN eine Schlüsselrolle spielt. Zu weltbürgerlichen Gesetzgebern können solche Institutionen freilich erst in dem Maße werden, wie sie wesentlich repräsentativer zusammengesetzt sind als in der Gegenwart und in höherem Maße zu demokratisch verantwortlichem Handeln in der Lage sind.
- Die funktionalen transnationalen Institutionen wie die WTO, die Weltbank, der Weltwährungsfonds u.a. müssen unter die Kontrolle gewählter Aufsichtsräte gestellt werden. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen bedarf der Ergänzung durch eine direktgewählte Versammlung der Völker, die als eine gleichberechtigte zweite Kammer wirksam wird. Weltweite Referenden demokratisieren das System der transnationalen Institutionen.
- Ein Weltmenschenrechts-Gerichtshof soll eingerichtet werden, der über die Einhaltung der universellen Grundrechte mit der Kompetenz bindender Entscheidungen wachen kann.
- Die politischen Systeme regionaler Kooperation sollen erweitert, in ihrer Wirksamkeit verbessert und in den Formen ihrer Entscheidungsfindung demokratisiert werden.
- Die Einhaltung und Umsetzung des Weltbürgerrechtes soll auf allen Handlungsebenen gewährleistet und notfalls erzwungen werden, auch durch neue und demokratisch verantwortliche Formen militärischer Intervention.
- Ein sehr weitreichendes Element, das diesen Ansatz in besonderer Weise vom *global governance*-Modell unterscheidet, besteht in der Forderung, dass die Weltwirtschaft in vollem Maße in die Strukturen globaler politischer Verantwortlichkeit und Entscheidungsfindung eingebettet werden soll. Sie soll durch die demokratischen Strukturen wirkungsvoll begrenzt und reguliert werden.

Dieser Ansatz versteht sich als eine im Hinblick auf die neuartigen Herausforderungen demokratischer Globalisierung vollzogene Synthese aus einer Reihe unterschiedlicher Traditionen des politischen Denkens. Unter ihnen spielen die liberale Demokratie, die direkte Demokratie, der politische Kommunitarismus und der demokratischen Republikanismus eine herausragende Rolle[96]. Er versucht im Hinblick auf die neuartigen Herausforderungen globaler Demokratie diejenigen Anleihen aus den unterschiedlichen Traditionen aufzugreifen und miteinander zu verknüpfen, die dafür jeweils die besten Voraussetzungen bieten. Ihre besonderen Vorzüge sollen miteinander kombiniert werden, ohne gleichzeitig ihren Begrenzungen und Problemen verhaftet zu bleiben. Der Ansatz der weltbürgerlichen Demokratie versteht sich in diesem Sinne als normativ angemessen und realistisch.

[94] Faulks 2000
[95] Linklater 1996, Burchill/ Linklater 1996
[96] McGrew 2000: 415

4. Das Modell der subsidiären Weltrepublik

Otfried Höffe hat sein Modell globaler Demokratie in programmatischer Absicht als soziale und subsidiäre Weltrepublik bezeichnet[97]. Es ist gänzlich auf normativen Erwägungen über die moralischen Voraussetzungen und die Notwendigkeiten von Demokratie in einer globalisierten Welt aufgebaut. Es unterscheidet sich von den anderen Modellen darin, dass es ausgeprägte Formen transnationaler *Staatlichkeit* als Voraussetzung für die Erfüllung der moralisch-politischen Imperative globaler Demokratie erachtet.
Seine Argumentationsschritte und institutionellen Vorschläge sind die folgenden:

- Eine hochgradig interdependente Weltgesellschaft, in der jeder Mensch zu jeder Zeit in seinen Interessen und in seinen Grundrechten durch die Handlungen aller anderen in den entlegensten Teilen der Welt beeinträchtigt werden kann, verlangt die Inkraftsetzung eines *erzwingbaren* universellen Rechts, das die Grundrechte aller an allen Orten der Welt wirkungsvoll zu schützen vermag.
- Solche universellen Gesetze müssen, um wirkungsvoll zu sein, von einer unparteiischen globalen Autorität erlassen und erzwungen werden können. Ohne eine solche institutionalisierte *globale Autorität* hätten die Gesetze keine echte Wirksamkeit.
- Eine solche Autorität muss, um ihre Aufgabe erfüllen zu können, ausgeprägte Eigenschaften von *Staatlichkeit* besitzen und über Institutionen verfügen, die sie in die Lage versetzen, auf allen Ebenen der Weltgesellschaft die Durchsetzung des Rechts zu gewährleisten. In Folge dessen ist globale Staatlichkeit in einer globalisierten Welt ein moralisch-politischer Imperativ, der sich unmittelbar aus der Geltung der moralischen Grundnormen und Grundrechte ergibt.
- Da sich Staatlichkeit unter den kulturellen Bedingungen der modernen Welt notwendigerweise in der Form einer rechtsstaatlichen Demokratie verkörpern muss, erscheint eine *demokratische rechtsstaatliche Weltrepublik* die einzige moralisch angemessene Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung.
- Die demokratische Weltrepublik kann jedoch nicht die Form eines homogenen Körpers annehmen, sie muss auf allen Ebenen und in allen Bereichen nach den Prinzipien des *Föderalismus* und der *Subsidiarität* gegliedert sein. Durch diese Prinzipien wird die Entscheidungsmacht auf jene Ebenen und Handlungsbereiche beschränkt, auf denen der globale Staat jeweils am besten die Bedingungen der Wirksamkeit und der Teilhabe der Entscheidungsbetroffenen erfüllen kann.
- Eine subsidiäre Weltbank, die ein Element der Weltstaatlichkeit ist, übt Verwaltungsfunktionen und regulative Rechte über den Weltmarkt aus.
- Während die Bereiche Gesundheit und Erziehung auf nationalstaatlicher Ebene verbleiben, werden Fragen des Weltfriedens, des Umweltschutzes und der verantwortlichen Regulation der Weltmärkte auf die oberste Entscheidungsebene globaler Souveränität verlagert.
- Unterhalb der verbindlichen Rahmensetzungen und Interventionen des Weltstaates wird ein breiter Raum für die unterschiedlichsten Formen zivilgesellschaftlicher Aktivitäten und anderer Formen des selbstbestimmten politischen Handelns bleiben.

[97] Höffe 1999

- Die Richtung einer solchen komplexen und sorgfältig institutionalisierten Weltrepublik ist ein Prozess von langer Dauer. Um ihn in Gang zu bringen, muss mit schwachen Formen eines politischen *Konföderalismus* begonnen werden, die dann allmählich zu einem vollentwickelten *Weltföderalismus* ausgebaut werden.

Höffes Modell ist rein normativer Natur, da es nicht an die empirisch orientierte Erforschung der Bedingungen und Formen positiver Globalisierung anschließt. Von ihm sind daher vor allem Argumente für die Begründung globaler Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit, weniger jedoch Analysen der möglichen Formen ihrer Implementation zu erwarten. Höffe argumentiert, dass das Modell der sozialen und föderativen Weltrepublik zwar auf den ersten Blick als utopisch erscheinen mag, seine Realisierung gleichwohl durch die überlegene Macht moralischer Notwendigkeit unaufhaltsam vorangetrieben werde. Eine globale demokratische Revolution sei ohne legitimationsfähige Alternative und werde sich infolge dessen in letzter Instanz als allein realistischer Entwurf erweisen.

An diesem Modell zeigt sich darüber hinaus, dass für die offenen Probleme der transnationalen Demokratisierung auch Fragen der politischen Semantik von Gewicht sein können. Die Terminologie der „Weltstaatlichkeit" legt trotz ihrer weitgehenden Einschränkung bei Höffe in der Wahrnehmung vieler Betrachter das Projekt eines globalen Leviathan nahe, vom dem im Gegensatz zu den Intentionen des Projekts vor allem Befürchtungen einer globalen zentralistischen Reglementierung ausgehen, die im Ergebnis als negative Utopie wirken.

Überlappende Elemente

Im Hinblick auf die politischen Handlungsbedingungen Sozialer Demokratie erscheinen bei der Beurteilung der Angemessenheit der Modelle drei akteurstheoretische Kriterien sinnvoll: *erstens* ihre demokratietheoretische normative Qualität, *zweitens* die Angemessenheit ihres institutionellen Designs im Hinblick auf die politischen Probleme der negativen Globalisierung und, *drittens*, die Umsetzungsfähigkeit ihrer Ansprüche in der Welt, die wir kennen.

Im Lichte dieser Kriterien kann keines dieser Modelle für sich genommen den Anspruch erheben, einen Weg positiver Globalisierung zu entwerfen, auf dem schrittweise die transnationale demokratische Handlungsfähigkeit und damit auch die sozialökologische Einbettung des Weltmarkes gewährleistet werden kann. Erst die Kombination ausgewählter Elemente führt zu einem normativ und institutionell angemessenen politischen Handlungsrahmen. Dabei kann auf dem offensichtlichen Grundkonsens der Modelle über die Ausgangsbedingungen und einige Strukturelemente globaler Demokratisierung aufgebaut werden. Dazu gehören:

- Die grundlegende Analyse der gegebenen Situation selbst. Sowohl die nationalstaatlichen Demokratien wie die Weltgesellschaft bedürfen zum Zwecke der Wiedergewinnung ihrer politischen Legitimation einer neuen Form von Ko-Extension zwischen den grenzüberschreitenden Problemarenen und der politischen Verantwortungs- und Handlungsfähigkeit.

- Eine bestimmte Vorstellung von Weltbürgerschaft (*cosmopolitan citizenship*). Sie muss Bürger in allen Teilen der Welt befähigen, an der politischen Deliberation und Entscheidungsfindung auf allen Ebenen der politischen Weltgesellschaft teilzunehmen, auf denen ihre Interessen jeweils auf dem Spiel stehen, lokal, national, regional und global.
- Die Überzeugung, dass globale Demokratie die soziale, kulturelle und ökologische Wiedereinbettung der globalen Märkte bewirken und die Weltwirtschaft den politischen Verantwortungsstrukturen unterordnen muss.
- Die Notwendigkeit, die bereits bestehenden Institutionen transnationaler politischer Koordination, vor allem der UNO, ihrer Unterorganisationen und die funktionalen politischen Regime, repräsentativer, verantwortlicher und effektiver zu gestalten.
- Die Betonung der wesentlichen Rolle transnationaler Zivilgesellschaft und ihrer Netzwerke im Prozess der demokratischen Globalisierung.
- Der Entwurf wirkungsvoller neuer Institutionen supranationaler politischer Autorität.
- Die Überzeugung, dass globale Demokratie nur als eine neue Form komplexer politischer Interaktion zwischen institutionellen und nicht-institutionellen politischen Akteuren realisierbar und erfolgreich sein kann.
- Die Autoren, mit Ausnahme von *Otfried Höffe,* stimmen darin überein, dass die Vision einer positiven Globalisierung aus Gründen der politischen Regelungsvielfalt und demokratischen Subsidiarität nicht als Weltstaat konzipiert werden darf.

Über diese Gemeinsamkeiten hinaus sind für die politischen Strukturen Sozialer Demokratie auf der Ebene der globalen Politik aus den verschiedenen Ansätzen einzelne Elemente von besonderem Interesse:

- Aus dem *Demarchy-Ansatz* verdient die Grundidee besonderes Interesse, dass funktionale Lösungen für viele der politischen Probleme der Weltdemokratie angemessen sind. Ihre Rolle, ihr Wechselverhältnis zueinander und die Möglichkeiten ihrer Demokratisierung müssen als offener Prozess verstanden werden.
- Aus dem Modell der *Kosmopolitischen Staatsbürgerschaft* verdienen zwei Grundideen besondere Aufmerksamkeit; *erstens*, die Notwendigkeit einer Form institutionalisierter Weltstaatsbürgerschaft; zweitens, der Ausbau von Strukturen supranationaler Gesetzgebung.
- Aus dem Modell der *subsidiären Weltrepublik* ist nicht die Idee von Staatlichkeit, sondern die Begründung einer subsidiären Organisation der politischen Entscheidungsstrukturen der Weltgesellschaft zukunftsweisend. Sie enthält zwar Elemente von Staatlichkeit, etwa im Bereich der Erzwingung grundrechtskonformen Handelns, führt aber nicht zu einem Weltstaat.
- Im Kommissionsentwurf *Global Governance* ist die Grundidee wegweisend, dass die politische Koordination der Weltgesellschaft nur in Form einer neuartigen Regelungsvielfalt realistisch ist, zu ihr gehören unterschiedliche Formen der Kooperation, Deliberation, Entscheidungsfindung institutioneller und nicht-institutioneller Akteure die sich in erfahrungsoffene Weise koordinieren.

Offene Methode globaler Demokratisierung

Eine *offene Methode der globalen politischen Koordination*, die gleichzeitig normativ begründet, institutionell angemessen und in erwartbaren Akteurskonstellationen realisierbar erscheint, kann sich daher auf die folgenden sechs strategischen Elemente, ihre jeweilige interne Demokratisierung sowie wechselseitige funktionsbezogene Interaktion stützen:

Erstens: Das Konzept einer auf Rechten und Pflichten basierenden *Weltbürgerschaft*, dass die einzelnen Bürger berechtigt, überall auf der Welt an den für sie relevanten politischen Entscheidungen aktiv teilzunehmen.

Zweitens: Die Demokratisierung, Ergänzung, Ausweitung und Intensivierung der bestehenden *transnationalen und supranationalen politischen Institutionen* und Organisationen, insbesondere der Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen. Besonders vielversprechend erscheint in dieser Hinsicht die Einrichtung einer Völkerkammer und eines wirtschaftlichen Weltsicherheitsrates, ausgestattet mit Befugnissen der Kontrolle, der Rahmensetzung und, unter bestimmten Bedingungen, auch der Intervention in die wirtschaftlichen Prozesse.

Drittens: Die Vermehrung, Ausweitung, Intensivierung und interne Demokratisierung *der regionalen Systeme politischer Kooperation* wie der Europäischen Union, Asean, Saarc, Merkorsur, Nafta u.a., sowie deren Interaktion. Sie sind Bausteine globaler Demokratisierung.

Viertens: Die Vermehrung und Demokratisierung der funktionalen Regulationen in den wichtigsten Teilbereichen von Weltökonomie und Weltgesellschaft (Handel, Arbeit, Umwelt, Gesundheit, Sicherheit) durch die Ausbildung transnationaler Regime, wie sie im Kyoto-Protokoll, in den Vereinbarungen der Weltarbeitsorganisation ILO und der Welthandelsorganisation WTO begonnen worden sind. Diese funktionalen Regime verlangen eine verbesserte Inklusion der von ihren Regelungen betroffenen Länder in die Entscheidungsfindung.

Fünftens: Die *transnationale Zivilgesellschaft* bedarf einerseits verstärkter Unterstützung durch die politischen Institutionen und verdient bei der Entscheidungsfindung der politischen Weltgesellschaft wachsenden Einfluss. Sie ist unverzichtbar auf Handlungsfeldern wie der Sicherung der Menschenrechte, der Gewährleistung humaner Arbeitsbedingungen, dem Umweltschutz und der Geschlechtergleichstellung. Ihre Themenfelder sind aber nicht begrenzt.

Sechstens: Die *politische Weltöffentlichkeit* hat eine maßgebende Funktion für die Ausbildung der Weltstaatsbürgerschaft und die Kontrolle der globalen Akteure. In den Erörterungen einer globalen Öffentlichkeit über gemeinsame Probleme kann sich ein verbindendes Bewusstsein von Weltbürgerschaft ausbilden. Sie wirkt als Vermittlungssphäre für die verschiedenen Projekte und Akteure globaler Politik.

Die begrenzte Rolle der Zivilgesellschaft

Die Theoretiker des Demarchy-Konzepts vertreten das Argument, dass eine wirkliche demokratische Lösung für die transnationalen politischen Probleme im Sinne der Ziele Sozialer Demokratie nur zu erwarten ist, wenn nicht die nationalstaatlichen Institutionen der repräsentativen Demokratie, von denen sich die Bürgerinnen und Bürger vielerorts weitge-

hend entfremdet haben, auf den transnationalen Handlungsbereich übertragen werden. Wirkliche Demokratisierung könne nur in den Formen einer aktiven, offenen und sich beständig erneuernden Zivilgesellschaft erfolgen[98]. Obgleich das Motiv der Institutionenkritik in diesem Argument ein hohes Maß an Berechtigung hat, können die Theoretiker dieses Konzepts doch nicht plausibel machen, auf welche Weise die Zivilgesellschaft die politischen *Handlungs- und Koordinationskapazitäten* der repräsentativen Institutionen übernehmen könnte. Die Hoffnung, dass sich dies durch die Praxis der Zivilgesellschaft selbst mit der Zeit zeigen werde, ist wenig plausibel, solange nicht wenigstens Modelle angemessener politischer Problemlösungskapazität dargestellt werden können. Jeder Entwurf für eine Demokratisierung der Weltgesellschaft muss überzeugend zeigen können, wie bindende Entscheidungen zustande kommen sollen, Sanktionen für Regelverletzungen erfolgen können und soziale und ökonomische Macht, wenn sie demokratischen Entscheidungen entgegensteht, gezähmt werden kann. Die Einbindung ökonomischer und sozialer Macht in weltweite politische Verantwortungsstrukturen, ihre Unterwerfung unter soziale, kulturelle und ökologische Maßstäbe, über die politisch entschieden wird, verlangen durchsetzungsfähige Instrumente politischen Handelns. In einem realistischen Konzept globaler Demokratisierung kann daher die Zivilgesellschaft zwar eine wichtige Teilaufgabe erfüllen sowie als Korrektiv und Wächter gegenüber den Institutionen und Regimen der Regulation wirksam werden, diese aber nicht ersetzen.

Die Zivilgesellschaft kann insbesondere in zwei für die Demokratisierung der Weltgesellschaft entscheidenden Funktionsbereichen eine Schlüsselrolle spielen: *erstens*, bei der Beratung der Normen und Ziele für die globale Regulation und Rahmensetzung und, *zweitens*, bei der Überwachung und Kontrolle der Einhaltung dieser Normen durch die unterschiedlichen Akteure der globalen Demokratisierung in den Kontexten, die von *James Rosenau spheres of authority* genannt worden sind[99]. Dabei handelt es sich um Beziehungsgeflechte von Experten, Institutionen und Bürgerinitiativen, die sich in den jeweiligen Problembereichen herausbilden und sich mit der Lösung funktional spezifischer Aufgaben wie der Verbindung von Kinderarbeit, Umweltzerstörung oder Drogenhandel beschäftigen[100]. In solchen *spheres of authority* können sich die angemessenen Standards am besten herausbilden und die Kontrollen ihrer Einhaltung am wirksamsten erfolgen. Die politische Verbindlichkeit der für die transnationale Regulation gesetzten Ziele und ihre Bindungskraft können aber nur aus institutionalisierten Formen politischer Autorität entstehen, also vor allem den transnationalen Organisationen, den regionalen Kooperationsbündnissen von Nationalstaaten und den transnationalen Regimen sowie den Nationalstaaten selbst, wenn sie in deren Namen handeln. Auch nationalstaatliche Autoritäten müssen daher in jedem realistischen Konzept der globalen Demokratisierung eine Schlüsselrolle behalten.

Im Maße wie sich weltweit die Wirkungen unregulierter globaler Märkte zeigen, entsteht das Bedürfnis nach alternativen Konzepten des Verhältnisses von Kultur, Politik und Wirtschaft in der Weltarena. Vorstellungen davon, welche Formen der Kombination zwischen diesen drei Regulierungsformen im Weltmaßstab das von den Bürgern gewünschte gute Leben möglich machen, die soziale und ökologische Einbettung des wirtschaftlichen Handelns gewährleisten und Lebensweisen ermöglichen, die den betroffenen Menschen als sinnvoll und lohnenswert erscheinen, können am besten in den Foren der Zivilgesellschaft

[98] Barber 1995, Dryzek 1995
[99] Rosenau 1997: 39
[100] Zürn 1998

entwickelt werden. Das Konzept einer reflexiven Modernisierung[101] verlangt Normen und Instrumente einer Einwirkung auf den Prozess der Modernisierung, der ihm im Verständnis der Bürger selbst Sinn und Richtung verleiht. Für eine Perspektive Sozialer Demokratie im Zeitalter der Globalisierung kommt es vor allem auf eine solche steuernde Einwirkung politischer Akteure auf die Prozesse der Globalisierung und Modernisierung an, die die Chancen für ein gutes Leben der Bürger sichern. Diese Aufgabe ist den zivilgesellschaftlichen Foren angemessen, denn sie ermöglichen Verständigungsprozesse und gemeinsame Erfahrungen, die für die Herausbildung der Normen und Grundwerte geeignet sind, um deren Durchsetzung es dabei geht.

Die Zivilgesellschaft kann in beiden Handlungsbereichen positiver Globalisierung, der demokratischen Regulation und der politischen Wertbildung, eine konstitutive Rolle spielen, aber sie kann nicht die Funktionen der Koordination und Gewährleistung im Prozess der globalen Demokratisierung übernehmen.

Globalisierung der Sozialen Demokratie

Eine Politik der Sozialen Demokratie unter den Bedingungen der Globalisierung erscheint angesichts der Problemlage zwar als ein politisches Projekt von historisch beispielloser Komplexität, aber keineswegs als eine allein von Normen genährte Hoffnung. Sie befindet sich in den skizzierten Konturen sowohl im Einklang mit den systemischen Bedingungen von Weltgesellschaft und Staatengemeinschaft wie auch mit den Interessen politisch handlungsfähiger globaler Akteure. Dafür sprechen insbesondere die in einzelnen Bereichen bereits weit gediehenen und in fast allen Handlungsfeldern in grundlegenden Ansätzen erkennbaren Fortschritte transnationalen Regierens. Sie verlangt den funktional wirkungsvollen und weltbürgerlich angemessene Ausbau und die Vernetzung der vier maßgeblichen transnationalen politischen Entscheidungsebenen in einem offenen Prozess. Das Prinzip der Subsidiarität enthält die Grundregel für die Verteilung der Entscheidungen auf diesen Ebenen. Wegen des ungleichgewichtigen und im Falle von Regierungswechseln häufig auch diskontinuierlichen Interesses der maßgeblichen politischen Akteure, kann es sich dabei nur um einen offenen, ungleichzeitigen und konfliktreichen Prozess handeln.

46. Die Globale Einbettung der Märkte

Aus dem grenzüberschreitenden Charakter der externen Effekte transnational integrierter Märkte können fünf globale politische Handlungsverpflichtungen zu ihrer Wiedereinbettung in die durch Grundrechte und Demokratie definierten sozialen Verantwortungsstrukturen legitimiert werden[102]. Sie erfüllen im Prinzip die Anforderungen aller drei akteurstheoretischen Erfolgskriterien: die normative Legitimation, die ökonomische Funktionalität und die politische Realisierbarkeit.

Erstens: Eine rechtverbindliche Rahmensetzung für das Marktgeschehen im Hinblick auf die sozialen und ökonomischen Kosten. Die Beziehungen zwischen politischer Zielset-

[101] Beck 1997, Giddens 2000
[102] Held 2000: 428

zung und ökonomischem Handeln müssen auf der transnationalen Ebene neu verhandelt und ausbalanciert werden. In jedem Fall bedarf die transnationalisierte Ökonomie des Aufbaus von politischen Institutionen, die die Einbeziehung der beteiligten Akteure in weltweite Verantwortungsstrukturen auf der Basis der Grundrechte erlaubt.

Zweitens: Neue Formen der ökonomischen Koordination für das Handeln der globalen Akteure, vor allem durch eine transnationale regulative Politik der reformierten Institutionen des Währungsfonds, der Weltbank, der OECD und der Gruppe der Sieben im Hinblick auf politisch legitimierte Ziele. Dabei ist die Frage von untergeordneter Bedeutung, wie eine regulierende globale Agentur organisiert und institutionell zugeordnet werden soll. Was zählt, ist allein, dass sie in der Lage ist, die ökonomischen Aktivitäten der verschiedenen regionalen und globalen Handlungsebenen sowie der unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure im Hinblick auf die Grundrechte zu koordinieren[103].

Drittens: Von besonderer Bedeutung ist die Regulation der internationalen Finanzmärkte, deren spontane Wirkungen andernfalls ganze Volkswirtschaften so beeinträchtigen können, dass gravierende Risiken für die ökonomische und politische Handlungsfähigkeit der betroffenen Gesellschaften drohen. Transparenz, Verantwortlichkeit und die Möglichkeit der zielgerechten Koordinierung unter demokratischen Kontrollbedingungen sind im Hinblick auf die Grundrechte eine unerlässliche Konsequenz der ökonomischen Globalisierung.

Viertens: Entwicklungshilfe, Schuldenerlass und entwicklungsadäquate globale Kreditbedingungen, einschließlich einer darauf bezogenen Änderung der Politik der Weltbank und des internationalen Währungsfonds, sind als globale Korrektive der Folgen integrierter Märkte unerlässlich.

Fünftens: All diese Maßnahmen transnationaler ökonomischer, sozialer und ökologischer Regulation gewinnen ihre Legitimation erst in dem Maße, wie sie sich aus demokratisch diskutierten und kontrollierten Politikprozessen ergeben. Die Demokratisierung der Entscheidungen in den transnationalen Institutionen und die Reform des Weltsicherheitsrates sind wichtige Schritte auf dem Wege zu einer solchen Entwicklung.

Politische Konturen der sozialen Wiedereinbettung

Die Wiedereinbettung der integrierten Märkte muss sich primär auf diejenigen Aktionsfelder beziehen, auf denen sich die negative Globalisierung vollzieht und ihre externen Effekte hervorbringt. Dabei handelt es sich neben den Märkten für Güter und Dienstleistungen vor allem um die Finanzmärkte, die Direktinvestitionen durch transnationale Konzerne und die *global sourcing* genannte Verteilung der Herstellung von Produkt- und Dienstleistungskomponenten auf die weltweit günstigsten Standorte.

Der Abbau von Handelshemmnissen und die erhebliche Liberalisierung des Welthandels im Rahmen der GATT und WTO-Vereinbarungen haben im Verlaufe des letzten Viertels des 20. Jahrhunderts nationale Hürden für den Handel mit Gütern und Dienstleistungen entweder ganz niedergerissen oder zumindest, bis auf einige sektorale Einschränkungen wie etwa im Textilbereich, doch beträchtlich gesenkt[104]. Die Transport -und Kommunikationskosten haben sich in diesem Zeitraum in solchem Maß vermindert, dass weltweit alle Produzenten ihre Waren faktisch auf allen Märkten anbieten können. Damit sind die ehedem

[103] Altvater/ Mahnkopf 2002b
[104] Hauchler/ Nuscheler/ Messner 2003, Deutscher Bundestag 2002 Enquete-Kommission „Globalisierung“

durch Zölle und nicht-tarifäre Hemmnisse national oder regional begrenzten Märkte global integriert und zu einem einzigen weltweiten Mega-Markt zusammen gewachsen. Der Wettbewerb um Qualitäten, Preise und Kosten überschreitet prinzipiell alle Grenzen. Das verändert die Konkurrenzsituation gründlich. Einerseits gewinnen Niedriglohn-Produzenten bei bestimmten Produktgruppen vermehrte Absatzchancen in den Hochlohnländern. Andererseits bauen marktführende Unternehmen aus den stärksten Volkswirtschaften ihre Marktdominanz überall auf der Welt aus. Die Arbeitsteilung verändert sich nach den Regeln der komparativen Produktionskostenvorteile. In den exportabhängigen und in den importempfindlichen Warengruppen können sich die Hochlohnländer unter den veränderten Weltmarktbedingungen nur dann behaupten, wenn sie technologieintensive und innovative Produkte anbieten, die ihnen einen Wettbewerbsvorsprung sichern. Sie müssen sich hingegen von der Herstellung derjenigen Produkte trennen, die in den Billiglohnländern in gleicher Qualität, aber mit niedrigen Produktionskosten hergestellt werden können, weil sie gegen diese weder auf den Exportmärkten, noch auf den Importmärkten bestehen können. Wenngleich diese Situation strukturelle Umstellungen und zeitweilige Arbeitsplatzverluste in den Sektoren, die von der sich veränderten Weltarbeitsteilung direkt betroffen sind, zur Folge hat, birgt sie doch das Potential eine längerfristigen win-win-Situation in sich, bei der die zu verteilende Menge des Sozialprodukts und an Arbeitsplätzen insgesamt wächst.[105]

Aus der Perspektive sozialer Demokratie entstehen in der Globalisierungsdimension der integrierten *Gütermärkte* vor allem drei Herausforderungen[106]:

Erstens: Die Regeln des Welthandels, wie sie im WTO-Regime niedergelegt sind, müssen von den verbliebenen Handelshemmnissen beseitigt werden, die vor allem Entwicklungsländer benachteiligen.

Zweitens: Die Normen für menschenwürdige Arbeitsverhältnisse der ILO müssen weltweit durchgesetzt werden, u.a. indem Produkte, die im Einklang mit ihnen hergestellt worden sind, auf den Märkten ausgezeichnet werden.

Drittens: Über schon bestehende ökologische Regelungen weit hinausgehend muss zügig auf eine der WTO vergleichbares globales Regime zur Sicherung ökologischer Standards der Produktionen und Produkte hingearbeitet werden. Die Umsetzung des Kyoto-Protokolls ist ein wichtiger Baustein für ein solches Gebäude.

Das größte aus der gegenwärtigen Art der ökonomischen Globalisierung entstehende Problem stellt die fehlende Einbettung der *Finanzmärkte* in zuverlässige Formen transnationaler politischer Verantwortung und Kontrolle dar[107]. Neuartige Instrumente der Absicherung von finanziellen Transaktionen gegen Anlage- und Währungsrisiken in Verbindung mit der Konzentration hoher Milliardenbeträge in der Hand einer überschaubaren Zahl von Investment- und Pensionsfonds haben das täglich an den internationalen Börsen flottierende Finanzkapital von den Handelsströmen losgelöst und in erheblichem Maße verselbständigt. Plötzliche Entscheidungen über Engagement oder Rückzug, börsenüblich in der Form von Herdenverhalten und Überreaktion, können unter der Bedingung, unter denen das Finanzvolumen der größten Fonds nicht hinter dem Bruttosozialprodukt kleiner Länder zurücksteht, über Nacht ganze Volkswirtschaften in die Krise stürzen, Kettenreaktionen in ganzen Ländergruppen auslösen und die betroffenen Länder weitgehend ihrer politischen Handlungsfähigkeiten berauben. Die überwiegend libertäre Architektur des gegenwärtig beste-

[105] Vergl. Deutscher Bundestag 2002 Enquete-Kommission „Globalisierung“
[106] ILO 2003, Rasmussen 2003
[107] Stieglitz 2002

henden Weltfinanzmarktes ermöglicht die rasche Erlangung gigantischer privater Vorteile um den Preis desaströser Folgen für Wohlstand und Arbeitsplätzen nicht nur in einzelnen, jeweils unmittelbar betroffenen Volkswirtschaften, sondern durch die Folgewirkungen in erheblichen Teilen der Weltwirtschaft insgesamt. Damit verbunden sind Verletzungen elementarer Grundrechte, sowohl der negativen Freiheitsrechte autonomer Selbstbestimmung in den wirtschaftlich schwächeren Ländern, aber insbesondere auch der positiven Freiheitsrechte, die auf die sozialen Voraussetzungen menschlicher Selbstbestimmung zielen, in allen Teilen der Welt.

Der Zustand einer überwiegend nur negativen Globalisierung, in dem sich die externen Effekte der globalisierten Märkte politischer Gestaltungsverantwortung weitgehend entziehen, stellt nicht nur eine potenzielle und fallweise dann auch akute Verletzung aller Kategorien universeller Grundrechte dar. Er untergräbt darüber hinaus die sozialen und kulturellen Bestandsvoraussetzungen der Demokratie, weil er fortwährend deren Ohnmacht gegenüber elementaren Lebensbedingungen großer Teile der Bevölkerung in potenziell allen Ländern demonstriert[108].

Elemente und Strategie

Soziale Demokratie verlangt den Aufbau einer globalen Finanzarchitektur, deren Kontrollen und Einwirkungsmöglichkeiten eine hinlängliche Sicherung des Vorrangs von Demokratie, Grundrechten und Menschenrechten gegenüber den externen Effekten der integrierten Märkte gewährleisten, ohne deren Logik außer Kraft zu setzen. Die soziale und ökonomische Einbettung der Weltmärkte zur weitest möglichen Vermeidung des Eintretens der mit ihnen verbundenen Risiken, so wie vor allem auch als zentrales Element einer auf Prävention gestützten Weltsicherheitspolitik, zeichnet sich in den handlungsorientierten Debatten der zentralen politischen Akteure in deutlichen Umrissen ab[109]. Jenseits der militärischen Elemente einer globalen Sicherheitspolitik legt die Risikoanalyse der bisherigen Prozesse negativer Globalisierung die folgenden Strategieelemente nahe.

Entwicklungspolitik

Die Weltentwicklungspolitik muss zwei miteinander verbundene Ziele verfolgen: *Erstens*: Die Hilfe der reicheren Nationen und der Weltgemeinschaft im Ganzen zur Gewährleistung der elementaren Grundrechte aller Personen in allen Teilen der Welt. *Zweitens:* Die Verringerung der gegenwärtig extremen Form von Wohlstands-Ungleichheiten zwischen den armen und reichen Ländern.

Die *Milleniumsziele der Vereinten Nationen* bilden die Plattform, auf der die reichen Länder kooperieren sollen, um diesen Zielen näher zu kommen[110]. Dabei geht es gleichzeitig um beides: die Gewährleistung der Grundrechte und die Erfüllung wesentlicher Voraussetzungen für ein hinreichendes Maß an Stabilität der globalen Beziehungen als vorbeugende Sicherheitspolitik. Auch die großen Flüchtlingsströme, die Leid für die Betroffenen und

[108] Guéhenno 1994, Held 1995, Held/ McGrew 2000, Czempiel 1990
[109] Rasmussen 2003, ILO 2004, Hauchler/ Nuscheler/ Messner 2003
[110] UN Milleniumsziele 2000

Integrationsprobleme in den Aufnahmeländern bewirken, sind dauerhaft nur durch einen solchen entwicklungspolitischen Ansatz und seine glaubwürdige Implementation zu erfüllen[111].

Eine bloße Umverteilung von Hilfsgeldern in die Haushalte von Entwicklungsländern muss jedoch aus einer Reihe von Gründen ausgeschlossen werden. Sie würde, wie in der Vergangenheit, in den meisten Fällen lediglich zu einer Stabilisierung der bestehenden Verhältnisse und zur Qualitätsminderung der herrschenden Regime führen, weil sie Korruption, die Selbstprivilegierung der Staatsklassen und eine der Entwicklung ihrer Länder abträgliche Rentenorientierung begünstigt[112]. Entwicklungshilfe muss sich auf die Gewährleistung der öffentlichen Güter konzentrieren, die die Entwicklungs- und Lebenschancen der Menschen wie Gesundheitssystem, Bildung und Ausbildung und darüber hinaus vor allem einkommensschaffende Arbeitsplätze fördern[113]. Der Kern einer Entwicklungspolitik, die nachhaltig und der Demokratieentwicklung in den einzelnen Ländern förderlich ist, liegt daher in Programmen der Arbeitsschaffung und der Demokratieförderung.

Für die Erreichung dieser Ziele liegt der Schlüssel vor allem in den Strukturen der Welthandelsordnung selbst. Grundbedingungen der Fairness in der Welthandelsordnung, im Sinne der *Doha-Nachhaltigkeitsagenda* für die Reform der WTO, sind, wie schon der *Brandt-Report* begründet hat, letztlich im längerfristigen Interesse der mächtigeren Handelsnationen selbst[114]. Die weitest gehenden Veränderungen in dieser Hinsicht sind in der Landwirtschaftspolitik erforderlich. Da in fast allen Entwicklungsländern der Landwirtschaftssektor auch in überschaubarer Zukunft eine Hauptrolle für die ökonomische Entwicklung und die Arbeitsplatzbeschaffung spielt, hängt eine Erfolg versprechende Beschäftigungsstrategie für die Entwicklungsländer von einer wesentlichen Erleichterung von Agrar-Importen in die reichen Länder ab, die nur durch den drastischen Abbau von Agrar-Subventionen erreicht werden kann[115].

Um Reformen dieser Art zu erreichen und eine dauerhaft faire Kontrolle der veränderten Bedingungen sicher zu stellen, bedarf die WTO selbst einer Öffnung und einer Demokratisierung ihrer Entscheidungs- und Kontroll-Prozeduren. Die Agenda des *Johannesburg-Gipfels* von 2003 gibt für die armen und reichen Länder gleichermaßen eine politisch umsetzungsfähige Richtlinie für eine nachhaltige Entwicklungspolitik. Es geht vor allem um die Förderung des umweltfreundlichen Technologietransfers aus der reichen in die arme Welt, um dort beschleunigtes Wirtschaftswachstum mit verbessertem Umweltschutz in Einklang zu bringen.

Demokratieförderung

Der kausale Zusammenhang zwischen Unterentwicklung und politischer Labilität zeigt sich darin, dass die meisten armen Länder allenfalls defekte Demokratien ausgebildet haben, soweit sie nicht autokratisch regiert werden[116]. Dieser Zusammenhang ist in der empiri-

[111] Das war schon die Erkenntnis des Berichtes der von Willy Brandt geleiteten Nord-Süd-Kommission.
[112] Elsenhans 1995a
[113] Kaul/ Grunberg/ Stern 1999, 2003
[114] Brandt u.a. 1980, World Commission on Environment and Development 1987, ILO 2004
[115] Altvater/ Mahnkopf 2002b
[116] Bertelsmann Stiftung 2003

schen Demokratietheorie gut belegt. Seine plausibelste Erklärung bietet das Modell einer zirkulären Kausalität. Während Demokratie und Demokratisierung die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung und die faire Verteilung des erarbeiteten Wohlstandes fördern[117], stabilisieren sich im Maße erfolgreicher Entwicklung wiederum die Voraussetzungen für Demokratie und politische Teilhabe. Folglich muss eine demokratie- und grundrechtsorientierte Entwicklungspolitik gleichzeitig auf beide Ursachenbündel zielen, direkte Demokratieförderung und Entwicklungsförderung. Dazu trägt auch die Demokratisierung der transnationalen Regime, Institutionen und Organisationen bei. Eine globale Steuer zur Finanzierung einer grundrechts- und demokratieorientierten Entwicklungspolitik kann diesen Prozess unterstützen und die Handlungsfähigkeit auf Demokratisierung zielender transnationaler Akteure erhöhen[118].

Globale Öffentliche Güter

Die Einbettung des Weltmarktes zielt auf die Gewährleistung der globalen öffentlichen Güter ab, die als Voraussetzung der Realisierung universeller Grundrechte gelten können. Einige von ihnen, wie ein Mindestmaß finanzpolitischer Stabilität und die nachhaltige Sicherung einer intakten Umwelt sind zugleich elementare Bedingungen für die längerfristige Selbsterhaltung des globalen Marktsystems selbst. Das Konzept der *Global Public Goods* ist im Rahmen von neueren *UNDP-Projekten* entwickelt worden und hat einen unmittelbaren politischen Handlungsbezug[119]. Es formuliert einerseits eine Reihe von Grundgütern, wie internationale Sicherheit, ökologische Nachhaltigkeit, Finanzmarktstabilität, etc., die ihrer Natur nach allen Menschen zugute kommen und an denen insofern alle ein gleichmäßiges Interesse nehmen können. Und es enthält zum anderen eine Reihe von kollektiven Grundgütern, wie den Zugang zu gesundheitlicher Versorgung, zur Bildung und Ausbildung, zu sozialer Sicherheit und zu Erwerbschancen, die aus normativen Gründen allen Menschen zugänglich gemacht werden müssen, um bestimmte Mindestbedingungen eines menschenwürdigen Lebens überall auf der Welt zu gewährleisten[120]. Der Ansatz ist auf die Entwicklungszusammenarbeit bezogen und insofern als ein *globales Kooperationsprojekt* angelegt.

Einer der politischen Vorzüge des Konzepts liegt in seiner direkten Verbindung zu den *Vereinten Nationen* und zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Ein anderer ist in der aufklärerischen Substanz dieses Ansatzes zu sehen, der für eine Reihe kollektiver Grundgüter zeigen kann, dass sie nicht nur unteilbar sind, sondern Funktionsvoraussetzungen für das globale ökonomische und gesellschaftliche System darstellen und darum letztlich im Interesse aller liegen. Die besondere Stärke des Konzepts liegt in seiner Dritte-Welt-Orientierung. In dieser Hinsicht enthält es einige zwingende, normative Orientierungen, die unmittelbar einsichtig machen, was mindestens geschehen müsste, um in den benachteiligten Teilen der Welt Grundvoraussetzungen menschenwürdigen Lebens zu schaffen und gleichzeitig verantwortliche Kooperationsverhältnisse zwischen der armen und der reichen Welt aufzubauen. Ein weiterer Vorzug liegt darin, dass er einen wichtigen Teil der

[117] Sen 2000, Merkel u.a. 2003
[118] ILO 2004
[119] Kaul/ Grunberg/ Stern 1999, 2003
[120] Vergl. Kap.21

Verantwortung für die Herstellung der globalen öffentlichen Güter den reichen und in dieser Hinsicht handlungsfähigeren Ländern auferlegt.

Wirtschafts- und Finanzpolitik

Die an den liberalen und sozialen Grundrechten orientierte regulative Weltpolitik muss sich auf alle Handlungsfelder erstrecken, in denen die offenen Märkte problematische Externalitäten erzeugen, die universelle Grundrechte beeinträchtigen. Das gilt nicht nur für die engeren Sozial- und Arbeitsrechte, sondern auch für das weitere Spektrum der betroffenen Handlungsfelder wie Steuern, Finanzen, Migration, Umwelt, Verbrechen, Handel, Investitionspolitik, intellektuelles Eigentum, Wettbewerb, Biotechnologien und E-Commerce. Vor allem die globale Finanzarchitektur bedarf der gründlichen Reform durch ein neues System der effektiven und fairen Regulation[121]. Der Internationale Währungsfonds muss, seinem ursprünglichen Statut entsprechend, auf akute Krisensituationen bezogene Sanierungskredite in begrenzter Höhe gewähren. Er sollte vor allem auf dem Gebiet der Krisenprävention tätig sein und zur Demokratisierung der Entscheidung über die von ihm vorgeschlagenen Strategien seine Ratschläge an Länderregierungen öffentlich machen. Kredite müssen an den Entwicklungsbedingungen der einzelnen Länder orientiert sein. Vor allem muss der Internationale Währungsfonds bei seinen strukturverändernden Vorschlägen und Auflagen für Länder in Krisensituationen deren Entwicklungsinteressen und die Vorstellungen von unabhängigen Experten mit einbeziehen.

Die interne Struktur des Weltwährungsfonds, die bisher auf einlageabhängigen Quoten beruht, bedarf zur faireren Einbeziehung der Interessen der auf seine Hilfe angewiesenen armen Länder mithin einer stärkeren Demokratisierung. Das quotenbedingte faktische Veto der Vereinigten Staaten muss überwunden werden. Da die meisten Geberländer im Internationalen Währungsfonds Angehörige der reichen Welt sind und fast alle Nehmerländer Staaten der armen Welt, ist eine einvernehmliche Neuverteilung der Stimmengewichtung notwendig. Eine Regionalisierung des globalen Bankensystems kann ein Beitrag zu einer solchen fairen Einbeziehung der Betroffeneninteressen sein. Die Konditionalitäten des *Internationalen Währungsfonds* müssen in eindeutiger Weise die universellen Grundrechte in ihre Urteilsmaßstäbe einbeziehen. Sie sollten, da es fast immer mehrere Entwicklungsalternativen gibt, in einer offeneren Form erfolgen, die die Interessen und Meinungen aus den betroffenen Ländern selbst im Beratungsprozess berücksichtigen kann.

Die Aufgaben von *Weltbank* und *Währungsfond* müssen klar getrennt werden. Das Bretton-Woods-Abkommen schreibt die Aufgabe der Armutsbekämpfung der Weltbank zu. Der Währungsfond sollte sich ausschließlich mit den Finanzkrisen befassen und für diese Zwecke Kurzzeitkredite gewähren, während die Weltbank und die regionalen Entwicklungsbanken die Langfristfinanzierung struktureller Entwicklungsprogramme übernehmen müssen. Eine klare Trennung zwischen Hilfe zum Abbau von Verschuldung und Finanzierung von Entwicklungsprojekten ist erforderlich. Für die Kontrolle und Koordination der Weltfinanzströme erscheint eine Weiterentwicklung des 1999 gegründeten *Finanzstabilitätsforums* zu einer Weltfinanzautorität sinnvoll. Angesichts des das politische Schicksal einzelner Länder immer stärker betreffenden und fortwährend anwachsenden Volumens der

[121] Stieglitz 2002, Rasmussen 2003

Weltfinanzströme spielt eine solche Institution eine Schlüsselrolle für die ökonomische Einbettung der Märkte. Diese *Weltfinanzautorität* muss mit Kompetenzen der Regulation transnationaler Finanzströme und des Risikomanagements ausgestattet sein und über die Fähigkeit und die Zuständigkeit einer wirksamen Beobachtung, Überwachung und Intervention verfügen.

In Wissenschaft und Politik hat der Vorschlag eine weitgehende Zustimmung gefunden, dass alle globalen Aktivitäten in diesem Handlungsbereich von einem neu einzurichtenden *UN-Sicherheitsrat für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten* koordiniert werden sollten, der alle auf diesem Gebiet tätigen Organisationen und Institutionen überwölbt und deren Handeln am Vorrang der Grundrechtsgeltung orientiert[122]. Alle genannten Institutionen müssen im Sinne eines Weltbürgerrechts unter dem Dach der Vereinten Nationen kooperieren und dabei bei der Abwägung von Interessen eine letztinstanzliche Orientierung an den universalen Grundrechten gewährleisten. Ein Weltwirtschafts- und Sozialrat, der die Gesamtheit dieser Aktivitäten koordiniert, ist auch die geeignete Institution, um verbindliche Regeln für das Handeln transnationaler Konzerne in Entwicklungsländern in Kraft zu setzen und deren Einhaltung mit wirksamer Sanktionsgewalt zu gewährleisten.

47. Soziale Globalisierung

Die soziale Einbettung der offenen Märkte zielt auf die globale Durchsetzung der sozialen Grundrechte. Sie bedarf unter den Bedingungen der negativen Globalisierung über das, was in der Verantwortung und Handlungskompetenz nationalstaatlicher Regierungen weiterhin möglich bleibt, transnationaler Handlungskoordinierung und Verantwortungsteilung, weil die problemerzeugenden Akteure in zunehmendem Maße global operieren. Sie können nationalstaatliche Regelungsansprüche um so eher unterlaufen, je schwächer die wirtschaftliche Situation der betroffenen Länder jeweils ist. Ihre souveräne Entscheidungschance, in offenen Märkten fast ungehindert entscheiden zu können, in welchem Lande unter welchen Bedingungen Investitionen erfolgen, bedingt den Zwang zur transnationalen Koordination bei der Durchsetzung der sozialen Grundrechte[123]. Die im Zuge der Globalisierung erheblich zunehmenden Direktinvestitionen sind eng mit der problematischen Rolle transnationaler Unternehmen verbunden, die sich in vielen Ländern zugleich niederlassen, aber das Steuerungszentrum all ihrer Aktivitäten in keinem der betroffenen Länder zur Gänze verantwortlich verankern. Der Umsatz der größten von ihnen übersteigt den Staatshaushalt kleiner Länder, so dass sie häufig eine erhebliche Wirtschaftsmacht entfalten und die politischen und gesellschaftlichen Bedingungen ihres Handelns mitdefinieren. Ohnehin können sie aufgrund ihrer globalen Mobilität oft die Standorte mit den geringsten ökologischen und sozialen Auflagen wählen und durch unternehmensinterne Verrechnungsverfahren die Gewinne in den steuerlich für sie jeweils günstigsten Ländern anfallen lassen und damit die staatliche Steuerhoheit teilweise unterlaufen.

Die Wirkung der transnationalen Konzerne in den einzelnen Ländern ist gleichwohl ambivalent[124]. In vielen Fällen schaffen sie Arbeitsplätze, die ohne sie nicht entstanden wären. Verglichen mit einheimischen Firmen bieten sie oftmals bessere Entlohnung und

[122] Held 2000, Held/ McGrew 2000, Rasmussen 2003, Hauchler/ Nuscheler/ Messner 2003, ILO 2004
[123] Altvater/ Mahnkopf 2002, Brühl u.a. 2001, 2004
[124] Braun 2001

höhere Sozialstandards. Sie reagieren mitunter auf Druck auf den Sitz der Konzernzentralen empfindlich, gerade auch im Hinblick auf die Einhaltung sozialer und ökologischer Standards, wie etwa das Beispiel der Aktivitäten des Shell-Konzerns in Nigeria gezeigt hat. Transnationale Konzerne können, besonders wenn Betriebsräte und Gewerkschaften der Konzernzentrale eine global mitverantwortliche Rolle übernehmen, daher auch zum Schrittmacher für bessere soziale Arbeitsbeziehungen in den Investitionsländern werden. Da die Entscheidungen über ihre Aktivitäten in der Regel außerhalb der Investitionsländer gefällt werden, können sie sich aber im Falle von Betriebsverlagerungen besonders leicht ihrer gesellschaftlichen und sozialen Verantwortung entziehen. Ihre schwer zu kontrollierende Marktmacht bleibt ein dauerndes Problem. Eine wirtschaftliche *Weltordnungspolitik* muss insbesondere eine *globale Investitionsordnung* erarbeiten, die nicht nur das investierte Eigentum schützt, sondern vor allem auch soziale, finanzielle und ökologische Belange der Investitionsländer[125]. Ein Regime zu ihrer verbindlichen und sanktionsbewährten Überwachung ist notwendig. Wenngleich in ihren Auswirkungen und ihrer Verbindlichkeit begrenzt, können auch öffentlich überwachte Selbstverpflichtungen (*Codes of Conduct*) eine nützliche Rolle spielen, in denen arbeitsrechtliche, soziale, ökologische und andere Mindeststandards der Unternehmen festgelegt sind, an deren Überwachung sich Netze von auch vor Ort tätigen NGO´s beteiligen.

Von wachsendem Gewicht in der globalisierten Ökonomie ist die *global sourcing* genannte Tendenz, die Produktionsprozesse zu dezentralisieren und die Komponenten der einzelnen Produkte jeweils in den Ländern herzustellen, die betriebswirtschaftlich dafür die günstigsten Voraussetzungen bieten. Ein in den USA endmontiertes Automobil oder elektronisches Gerät fügt gegebenenfalls Komponenten zusammen, die in mehreren Dutzend Ländern in Asien, Europa und Lateinamerika hergestellt wurden. Das führt einerseits zu einer erheblichen Kostenreduzierung der Produktion, andererseits jedoch zur Schwächung der Position von Betriebsbelegschaften an einzelnen Standorten, da die Möglichkeit zur jederzeitigen Verlagerung von Teilen der Produktion an die jeweils kostengünstigsten Standorte beinahe unbegrenzt sind. Allerdings entstehen dann an den jeweils bevorzugten Standorten für die Produktion der einzelnen Komponenten, oft freilich vorübergehend, die neuen Arbeitsplätze. Die schon heute praktizierten Selbstverpflichtungen, der gezielte Einsatz von Konsumentenmacht im Falle grober Normverstöße einzelner Konzerne und die bestehenden Regime zur Liberalisierung des Handels und zur Sicherung arbeitsbezogener Mindeststandards reichen aus der Sicht der Sozialen Demokratie für eine angemessene soziale Einbettung der integrierten Weltmärkte nicht aus.

Im Völkerrecht wird in der Geltungsweise der unterschiedlichen Grundrechtskategorien der folgenreiche Unterschied zwischen Handlungs- und Ergebnispflichten der Staaten gemacht, die zur Gewährleistung dieser Rechte verpflichtet sind. Während die bürgerlichen und politischen Grundrechte in gleicher Weise und in gleichem Maße weltweit verbindliche Geltung haben müssen und darum ohne jeden Zeitindex von allen Regierungen unverzüglich und vollständig zu gewährleisten sind, tragen die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundrechte einen Zeitindex, der die Regierungen zwar verpflichtet, ihre größtmögliche Geltung anzustreben, ihnen aber zugleich erlaubt, Ergebnisse nur nach Maßgabe des dem jeweiligen Lande nach seinem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsstand Möglichen zu realisieren[126]. Gegen diese einschränkenden Erlaubnisregeln ist von

[125] Scherrer/ Greven 2001, Rasmussen 2003, van der Gaag 2004
[126] Vergl. Kap. 6

Repräsentanten der Industrieländer in der WTO der Einwand erhoben worden, sie verletzten elementare Gleichheitsregeln, unter anderem im Bezug auf die Wettbewerbsbedingungen und seien daher unter Gesichtspunkten einer grundlegenden Rechtsgleichheit nicht zu akzeptieren. Infolgedessen vertreten diese Akteure die Forderung, ein möglichst umfassendes System von Sozialklauseln, also realisierten sozialen Grundrechten, in den WTO-Vertrag als bindend für alle Handelspartner, ungeachtet ihres wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstandards, aufzunehmen[127].

An den ökonomischen Problemen einerseits, die eine solche Strategie für die betroffenen Entwicklungsländer erzeugen würde und an den Rechtekonflikten andererseits, die sie bewirkt, wird deutlich, dass die universelle Geltung von Normen nicht für alle Grundrechte eine gleichmäßige Geltung auf gleichem Niveau bedeuten kann. Gerade das Gleichheitsprinzip selbst, das der Gerechtigkeitsforderung zugrunde liegt, die die sozialen und ökonomischen Grundrechte legitimiert, verlangt in dieser Hinsicht die Anerkennung spezifischer Ungleichheiten. Wenn nämlich die Realgeltung umfassender Sozialklauseln für die weniger entwickelten Länder der Dritten Welt im Sinne einer Ergebnispflicht von außen verbindlich gemacht würde, wären für diese Länder mit dem Verlust ihrer komparativen Vorteile der geringen Lohn- und Sozialkosten wirtschaftliche Entwicklungschancen gefährdet und damit zugleich auch die Basis für die Sicherung sozialer und wirtschaftlicher Rechte überhaupt.

In der ökonomischen Analyse zeigt sich, dass die unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte unterschiedliche Auswirkungen auf die Entwicklungschancen von Volkswirtschaften in offenen Märkten haben. Während einige von ihnen, die *Kernarbeiterrechte*, die volkswirtschaftliche Entwicklung, die Wettbewerbsfähigkeit und die volkswirtschaftliche Produktivität voranzutreiben, wenn sie erst einmal institutionalisiert sind, haben die meisten der erweiterten sozialen und wirtschaftlichen Rechte, sobald ihr Realisierungsniveau das Produktivitätsniveau einer gegebenen Gesellschaft überschreitet, entgegengesetzte Wirkungen[128].

In der Diskussion wird zwischen *Kernarbeiterrechten* und *erweiterten* Sozialstandards unterschieden. Die in beiden Gruppen enthaltenen sozialen und arbeitsrechtlichen Normen umfassen im Wesentlichen die sozialen und wirtschaftlichen Rechte des UN-Pakts. Als Kernarbeiterrechte gelten die Verbote von Zwangsarbeit, Diskriminierung, Kinderarbeit, die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf kollektive Tarifverhandlungen. Diese Gruppe von Rechten teilt die Eigenschaft, unabhängig vom erreichten Entwicklungsstandard des Bruttosozialproduktes und der Arbeitsproduktivität die ökonomische Effizienz von Volkswirtschaften zu steigern und somit, unabhängig vom jeweils erreichten ökonomischen Entwicklungsstand, eine produktivitätsverbessernde ökonomische Wirkung zu entfalten. Sie verschlechtern nicht nur die Wettbewerbsbedingungen der Volkswirtschaften nicht, in denen sie realisiert sind, sondern sind überwiegend konstitutive Elemente marktwirtschaftlicher Verfassung und stimulieren die Produktivitätsentwicklung.

Die *erweiterten* Sozialstandards beziehen sich auf die verschiedenen Formen der sozialen Sicherung in den Bereichen Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Altersruhestand, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie etwa Umschulungsprogramme, faire Ausgestaltung des Arbeitsvertrages, Mindestlöhne, Höchstarbeitszeiten, Gesundheitsschutz in der Arbeitswelt sowie Mitbestimmungs- und individuelle Rechte.

[127] Greven/ Scherrer 2002
[128] Kayser 2000

Alle diese Sozialstandards, wie sie nach und nach von der ILO in einer Vielzahl von Konventionen konkretisiert worden sind, gelten explizit als Operationalisierungen der sozialen Grundrechte aus den UN-Pakten[129]. Die ethisch-politische, bzw. völkerrechtliche Geltungsweise der beiden Gruppen von Sozialstandards ist gleichartig, ihre ökonomischen Voraussetzungen und Folgen hingegen sind unterschiedlicher Natur. Der universelle Geltungsanspruch dieser Rechte bedarf daher aus Gründen, die in letzter Instanz im normativen Geltungsanspruch dieser Rechte selber liegen, einer deutlichen Differenzierung. Wenn nämlich auch diejenigen Sozialstandards, die die komparativen Vorteile von Volkswirtschaften mit geringer Arbeitsproduktivität und niedrigen Löhnen in einer Weise beeinträchtigen, die zu Einbußen in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit auch zu einer Verringerung ihrer ökonomischen Wachstumspotenziale führt, dennoch von innen oder außen eingefordert würden, so müsste das unvermeidlich zu einer Reduzierung von Lebenschancen der in diesen Gesellschaften lebenden Menschen führen. Das wäre gleichbedeutend mit einer Minderung ihres materiellen Freiheitspotenzials und ihres Potenzials zur Schaffung sozialer Sicherungssysteme. Eine solche Politik geriete somit in Widerspruch zu anderen zentralen sozialen und liberalen Grundrechten. Aus diesem Dilemma gibt es offensichtlich nur den Ausweg, alle Sozialstandards daraufhin zu überprüfen, ob sie unter den empirisch gegebenen Umständen wachstums- und wohlstandsfördernd sind und in dem geforderten Maße mit dem Produktivitätsniveau der betroffenen Gesellschaft in Einklang sind.

Unter der Voraussetzung, dass Märkte, sofern sie sozial und ökologisch in einen politischen Entscheidungsrahmen eingebettet sind, die beste Gewähr für eine angemessene Produktivkraftentfaltung bieten, sind die aus den sozialen und wirtschaftlichen Grundrechten abgeleiteten Standards infolgedessen an zwei Kriterien zu messen. Es ist zu fragen,

1. ob die Standards für den Aufbau und die Entwicklung von Märkten angemessen sind; und
2. ob sie dem jeweils erreichten Produktivitätsniveau entsprechen, dieses unterbieten oder überfordern.

Für die gesamte Gruppe der *Kernarbeiterrechte* ist gezeigt worden, dass sie für den Aufbau und die Entstehung funktionsfähiger Märkte unverzichtbar sind, auch wenn sich die meisten Unternehmer als Marktteilnehmer aus mikroökonomischen Rationalitätsgründen ihnen zu entziehen versuchen[130]. Makroökonomisch jedoch erweisen sie sich ausnahmslos als Bedingungen ökonomischer Rationalitätsentfaltung. Insofern konvergieren in diesem Falle die politisch-ethische und die makroökonomische Effizienzdimension. Solche Konvergenz ist zwar keineswegs eine allgemeine Voraussetzung für die Durchsetzung sozialer und ökonomischer Rechte. Ihre normatitistische Missachtung erweist sich aber im Falle eines beträchtlichen ökonomischen Produktivitätsgefälles zwischen Entwicklungs- und Industrieländern und der damit verbundenen Wettbewerbspositionen als ein Bumerang, der das ökonomische Potenzial zur Durchsetzung von sozialen und ökonomischen Rechten insgesamt empfindlich schwächt.

Die Kernarbeiterrechte der Vertrags- und Gewerkschaftsfreiheit sowie der Vertragsfreiheit der Arbeitnehmer sind in makroökonomischer Sicht die Voraussetzungen dafür,

[129] ILO 1998, Scherrer/ Greven 2001
[130] Kayser 2000

dass Arbeitsmärkte überhaupt angemessen funktionieren können und damit marktwirtschaftliche Entwicklungsvoraussetzungen geschaffen werden. Das Verbot der Zwangsarbeit kommt nicht nur der Würde der betroffenen Personen und der Verhinderung des Verlustes individueller Wohlfahrtsmöglichkeiten durch Eigenwahl des Einsatzes der eigenen Arbeitskraft zugute, es dient darüber hinaus auch der makroökonomischen Effizienzsteigerung, denn es erleichtert einen Einsatz des Faktors Arbeit nach Maßgabe der individuellen Fähigkeiten und Neigungen. In ähnlicher Weise dient die Verhinderung von Diskriminierung am Arbeitsplatz und bei der Entlohnung dem Einsatz von Personen an den für sie am besten geeigneten Arbeitsplätzen und damit auch der gesamtökonomischen Effizienz. Kinderarbeit erweist sich als eine makroökonomisch kostspielige Vergeudung von Humankapital.

Schließlich sind es freie Gewerkschaften, die durch ihre kollektiven Tarifverhandlungen das Machtungleichgewicht zwischen Anbietern und Nachfragern auf dem Arbeitsmarkt verringern und damit überhaupt erst Marktbedingungen in diesem Bereich schaffen. Im Rahmen produktivitätsorientierter Festlegungen von Lohn- und Arbeitsbedingungen schaffen sie darüber hinaus Anreize zu produktivitätssteigernden Investitionen in den Betrieben sowie Investitionen in das Humankapital und einen pfleglichen Umgang mit ihm. Die Durchsetzung der Kernarbeiterrechte erweist sich in makroökonomischer Sicht gleichzeitig als eine Voraussetzung produktiver Wirtschaftsorganisation und ein wichtiges Element der Wachstums- und Produktivitätsförderung einer Volkswirtschaft. Da zu niedrige Realeinkommen und Sozialstandards ebenso wachstums- und produktivitätshemmend sind wie zu hohe, kann das der Entwicklung eines Landes angemessene Maß allein in Aushandlungsprozessen zwischen den politischen, wirtschaftlichen und gewerkschaftlichen Akteuren gefunden werden[131].

Infolgedessen sind den Möglichkeiten, die Durchsetzung von sozialen und wirtschaftlichen Rechten durch externe Strategien zu gewährleisten, Grenzen gesetzt. Eine Durchsetzung der Kernarbeiterrechte ist aufgrund ihrer makroökonomischen Eigenschaften in jedem Falle mit den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsbedingungen auch solcher Länder vereinbar, die im Weltmaßstab am unteren Ende der Skala von Arbeitsproduktivität und Pro-Kopf-Einkommen angesiedelt sind. Das gilt nicht in gleicher Weise für die erweiterten Sozialstandards. Die Kernarbeiterrechte besitzen Eigenschaften öffentlicher Güter und sind insoweit als Teil einer Strategie der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter anzusehen. Gegenwärtig konkurrieren fünf verschiedenartige politische Strategien der globalen Umsetzung von Sozialstandards[132]:

1. der mit dem UN-Pakt über soziale und wirtschaftliche Rechte selbst verbundene Rechtsmechanismus;
2. die Normsetzungs- und Überprüfungsverfahren der ILO;
3. Versuche einer Aufnahme von Sozialklauseln in das WTO-Vertragswerk;
4. die Durchsetzung von Verhaltenskodizes; sowie
5. die Vergabe von standardorientierten Qualitätssiegeln für sozial oder umweltgerechte Produktionsformen.

Diese fünf Strategien, die alle demselben Ziel einer weltweiten Durchsetzung von sozialen und wirtschaftlichen Grundrechten dienen sollen, sind von hochgradig unterschiedlicher

[131] Elsenhans 1995a, 1995b
[132] Vergl. für die folgende Darstellung: Scherrer 1998, Scherrer/ Greven 2001, Greven/ Scherrer 2002

pragmatischer Qualität, zumindest nach Maßgabe der bisherigen Erfahrung mit ihnen und im Hinblick auf ihre absehbaren politischen Verbesserungsspielräume.

Der Mechanismus des UN-Pakts

Der UN-Pakt über die Menschen- und Sozialrechte enthält weit über die Kernarbeiterrechte hinaus allgemeine Sozial- und Wirtschaftsrechte, wie etwa die Verpflichtung des Staates zu einer auf Vollbeschäftigung gerichteten Politik, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, das Recht auf soziale Sicherung, das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit, sowie Mitbestimmungsrechte. Der Pakt hat den Vorzug, für die Umsetzung der erweiterten Sozialrechte den einzelnen Ländern die notwendige Flexibilität zu gewähren, gleichzeitig aber die Erreichung der in den Rechten definierten Ziele den jeweiligen Regierungen als Handlungspflicht aufzuerlegen[133]. Zwischen den Kernarbeiterrechten und den erweiterten sozialen Rechten wird im Pakt selbst nicht weiter differenziert. Die eigentliche Differenzierung findet zwischen den bürgerlichen und politischen Rechten auf der einen und den sozialen, ökonomischen und kulturellen Rechten auf der anderen Seite statt. Die Umsetzungskontrolle der Grundrechte ist im Rahmen des Paktes nur in einem schwachen Verfahren geregelt, in dem Sanktionen gegen Verstöße nicht vorgesehen sind. Zur Kontrolle wird den Unterzeichnerstaaten lediglich die Pflicht auferlegt, im Abstand von fünf Jahren einen Bericht über den Stand der Verwirklichung der Grundrechte vorzulegen. Dieser Bericht wird in der dem *Wirtschafts- und Sozialrat* zugeordneten *Commission on Economic, Social and Culture Rights (CSCR)* begutachtet. Das Gutachten kann Empfehlungen zur besseren Realisierung der betroffenen Rechte aussprechen. Die schärfste Form der Sanktionierung ist die Verurteilung eines Landes wegen schwerer Rechtsverstöße durch die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen.

Das ILO-Verfahren

Die Internationale Arbeitsorganisation, ILO, versteht als Teil der Vereinten Nationen ihre eigene Normsetzungstätigkeit im Bereich des Sozialstandards im Wesentlichen als eine Konkretisierung der grundlegenden sozialen und ökonomischen Rechte. Aufgrund der wesentlich präziseren Fassung der Sozialstandards durch die Kommission und ihres tripartistischen Aufbaus kann sie jedoch eine fallgenaue Überwachung der Einhaltung sozialer und ökonomischer Rechte gewährleisten[134]. Die Zahl ihrer Mitgliedsländer ist mit 179 sehr hoch. Die Organe und Gremien der ILO sind jeweils mit Vertretern von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzt. Während bei den erweiterten Sozialstandards eine gewisse Flexibilität in der Handhabung durch die ILO zu erkennen ist, wird auf eine strikte Einhaltung der Kernarbeiterrechte in allen Ländern geachtet. Sie gelten als Grundlage für die nachfolgende Erreichung aller anderen Sozialstandards[135]. Die Sozialstandards der ILO müssen von den Mitgliedsländern in die nationale Gesetzgebung übernommen werden. Die tripartistische Überwachung, verbunden mit einer Fülle von Umsetzungs- und Informati-

[133] Simmer 1993a, 1993b
[134] ILO 1998, Scherrer/ Greven 2001
[135] Weiss 1994

onshilfen der ILO für die einzelnen Länder, führen zu einer vergleichsweise erfolgreichen Umsetzungskontrolle. In der Verbindung von genauer Information, Hilfen bei der Umsetzung und öffentlichem Druck kann die ILO bisher eine gute Realisierungsbilanz der von ihr formulierten Sozialstandards vorweisen. Die wachsende Rolle transnationaler Unternehmen, die nicht Mitglied der jeweils für sie zuständigen Arbeitgeberverbände sind, führt jedoch zu einer aktuellen Schwächung der ILO-Kontrollkompetenz. Zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der ILO liegen konkrete politische Vorschläge vor. Die weitest gehenden unter ihnen streben eine zentrale Koordinatorenrolle für die ILO im Gefüge der anderen internationalen Wirtschaftsorganisationen wie WTO, Weltbank, Weltwährungsfonds, OECD an, damit der Durchsetzung der Kernarbeiterrechte und der weiteren Sozialstandards ein erhöhtes Gewicht zukommt.

Sozialklauseln in der WTO

Eine Reihe wirtschaftlich hoch entwickelter Industriegesellschaften betreibt die Aufnahme von Sozialstandards als Vertragsklausel in die WTO voran[136]. Dieser Strategie liegt die Vorstellung zugrunde, dass ein Gefälle in der Geltung sozialer Grundrechte zwischen den am Weltmarkt teilnehmenden Ländern eine unzulässige Wettbewerbsverzerrung, nämlich eine Form des Sozialdumpings darstelle. Nach dieser Vorstellung soll der im WTO-Vertrag vorgesehene Zugang zu den Märkten der Teilnehmerländer von einer hinreichenden Erfüllung einer Reihe vertraglich definierter Sozialstandards abhängig gemacht werden. Im Falle der Verletzung dieser Standards könnte dann nach dem Reglement der WTO der Marktzugang der betreffenden Länder eingeschränkt oder andere Sanktionen verhängt werden. Die Entwicklungsländer selbst lehnen solche Sozialklauseln im WTO-Vertrag mit dem Hinweis auf ihre Missbrauchsmöglichkeit für zusätzliche Handelsbeschränkungen überwiegend ab. Ihre tatsächlichen Wirkungen würden freilich in hohem Maße von der genauen Ausgestaltung der Regelungen abhängen.

Verhaltenskodizes für transnationale Konzerne

Obgleich schon seit 1974 im Rahmen des *UN-Zentrums für transnationale Unternehmen (UNCTC)* sowie der *OECD* und der *ILO* Versuche unternommen worden sind, gültige Verhaltenskodizes für transnational tätige Unternehmen zu erlassen, die eine Reihe grundlegender Sozialstandards weltweit verbindlich machen würden, ist all diesen übergreifenden Versuchen der Erfolg versagt geblieben[137]. Es ist bislang nicht zu verbindlichen Vereinbarungen und Mechanismen ihrer Kontrolle gekommen. Praktiziert werden jedoch Verhaltenskodizes, die von einzelnen transnationalen Unternehmungen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren in Kraft gesetzt worden sind. Sie sind unterschiedlich umfassend und klar formuliert und in ihrer Realisierung in der Regel vom Ausmaß des Drucks abhängig, der entweder von den konzerneigenen Betriebsräten, von zivilgesellschaftlichen Gruppen oder von der Öffentlichkeit erzeugt wird. 2004 waren rund 250 solcher Verhaltenskodizes bei der ILO registriert.

[136] Scherrer 1998, Greven/ Scherrer 2002
[137] van der Gaag 2004, Weissbrodt 2004

Soziale Gütesiegel

Soziale Gütesiegel werden in der Regel von zivilgesellschaftlichen Organisationen solchen Produkten oder Firmen verliehen, die elementare Sozialstandards oder Umweltstandards in ihrer Produktion erfüllen. Im Maße, in dem ethisch motivierte Kunden ihre Produktauswahl von der Erfüllung der betreffenden Standards abhängig machen, kann es mit dieser Strategie gelingen, die Sozial- und Ökologiestandards und die Kosten, die sie verursachen, in die Märkte zu integrieren. Ihre Wirkung hängt in hohem Maße davon ab, ob ein ausreichend großer ethischer Nachfragemarkt organisiert werden kann, der die Anbieter zur Einhaltung der Standards zwingt.

Sozialstandards und Grundrechte

Die Betrachtung der Voraussetzungen und Wirkungen globaler Sozialstandards zeigt, dass es für die Differenzierung in der Implementationsweise zwischen zivilen und politischen Rechten auf der einen Seite und sozialen und ökonomischen auf der anderen, wie sie im Kontrollregime der Vereinten Nationen vorgesehen ist, gute *sozio-ökonomische* und *normative* Gründe gibt. Sie beruhen keineswegs allein auf Inkonsequenzen und Schwächen im Gefüge der Institutionen und Prozeduren der Vereinten Nationen. Selbst wenn die Implementationsformen und Kontrollmechanismen wesentlich kohärenter gestaltet werden könnten, bliebe eine *historisch-dynamische Differenzierung* nicht nur zwischen den liberalen und den sozialen Grundrechten sondern auch innerhalb der sozialen Grundrechte selbst normativ sinnvoll. Die nähere Betrachtung zeigt, dass für den über die Kernarbeiterrechte hinausgehenden Teil der sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte in dem Augenblick ein massiver Selbstwiderspruch erzeugt würde, in dem sie unabhängig vom sozio-ökonomischen Entwicklungsstandard der einzelnen Länder in gleichem Umfang und in gleicher Weise extern erzwungen würden. Während für die Kernarbeiterrechte gezeigt werden kann, dass sie nicht nur mit der Substanz der grundlegenden Menschenrechte selbst unlösbar verbunden sind, sondern darüber hinaus auch eine kausale Rolle für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt innerhalb jedes Landes spielen, sind die Voraussetzungen und die realen Wirkungen der über sie hinausgehenden Sozialstandards vom Entwicklungsstand jedes einzelnen Landes in ausschlaggebender Weise abhängig. Die Kernarbeiterrechte erweisen sich in ökonomischer Betrachtungsweise teilweise als marktschaffend und teilweise als marktfunktional, so dass ihre Einführung auf jeder wirtschaftlichen Entwicklungsstufe eines Landes als ein Beitrag zu wirtschaftlichem Wachstum und zur Effizienzsteigerung der jeweiligen Volkswirtschaft verstanden werden kann. Dies zusammen mit ihrer konstitutiven Menschenrechtsqualität spricht dafür, dass für ihre Einführung dasselbe strenge Implementations- und Kontrollregime gerechtfertigt ist, das das Vertragswerk der Vereinten Nationen für die zivilen und bürgerlichen Rechte vorsieht.

Über die darüber hinaus reichenden sozialen und ökonomischen Rechte freilich muss innerhalb jedes einzelnen Landes nach Maßgabe des jeweils erreichten wirtschaftlichen Entwicklungsstandes entschieden werden, da ihre Erzwingung schwer wiegende wirtschaftliche Rückschläge bewirken würde, die im Ergebnis dann auch die Realgeltung einer Reihe anderer Grundrechte beeinträchtigen würden. Auf ihre fortschreitende Realisierung kann nur indirekt eingewirkt werden, nämlich auf dem Wege von Druck für die Gewährung der

bürgerlichen und politischen Grundrechte sowie der Kernarbeitsrechte, weil beide Gruppen von Rechten auch die voranschreitende Gewährleistung der weiter gehenden sozialen Standards zwar nicht garantieren, aber doch wahrscheinlicher machen.

Aus dieser ökonomischen Sicht, die zugleich eine Abwägung im Hinblick auf die Realgeltung der verschiedenen Gruppen von Grundrechten selber darstellt, ist für das Projekt einer globalen Sozialen Demokratie eine praktische Schlussfolgerung zu ziehen: Die Kernarbeiterrechte können und sollten in gleicher Weise und im Wesentlichen aus den selben Gründen wie die bürgerlichen und politischen Grundrechte als unmittelbare Gewährleistungspflichten institutionalisiert werden, während das jeweilige Maß der Realisierung der weiter gehenden Wirtschafts- und Sozialrechte dem Ermessen der einzelnen Länder überlassen bleiben muss, freilich in einer Weise, die einer Rechtfertigung mit universalistischen Gründen vor einem globalen Forum wie der UN fähig ist. Im Hinblick auf die weiter gehenden Sozialrechte wird der Druck der Weltgemeinschaft in sinnvoller Weise nur dadurch wirksam, dass die zuerst genannten Gruppen von Rechten realisiert werden, so dass über das angemessene Maß ihrer Realisierung innerhalb der betroffenen Gesellschaften selbst möglichst fair beraten und entschieden werden kann. Insofern erscheint *Demokratieförderung* die beste Ausgangslage auch für die Gewährleistung der weiter gehenden Wirtschafts- und Sozialrechte zu bieten.

48. Globalisierung und politische Kontingenz

Grenzen der negativen und positiven Globalisierung

Weder das Voranschreiten der negativen Globalisierung noch die zwingend begründbaren Fortschritte im Prozess der positiven Globalisierung können als teleologische Dynamiken interpretiert werden, die unumkehrbare Entwicklungen repräsentieren. *Rieger/Leibfried* haben plausibel gemacht, dass Protektionismus vor allem in den USA ein reguläres und populäres funktionales Äquivalent für die fehlende sozialpolitische Einkommenssicherung ist[138]. Zur Gewährleistung der „konservativen Wohlfahrtsfunktion", nämlich eines einmal erreichten sozialstaatlichen Sicherungsniveaus sind wohlfahrtsstaatliche und handelsprotektionistische Politiken in gewissem Maße substituierbar. Das gilt in besonderer Weise gerade auch für die USA, die wegen ihres wirtschafts- und handelspolitischen Gewichtes eine Schlüsselstellung für das Ausmaß und die Richtung im Globalisierungsprozess innehaben. Zum Handelsprotektionismus besteht in Wohlfahrtsdemokratien unter dem Druck der den Status quo sichernden Interessen immer eine Neigung. Es bleibt eine offene Frage, in welchem Maße die größeren Handelsnationen in wechselnden Situationen in ihm Zuflucht suchen.

Diese Kontingenz gilt erst recht für Fortschritte im Prozess der positiven Globalisierung. Selbst diejenigen regulativen Politiken, die öffentliche Güter schaffen, die im Interesse aller von ihr Betroffenen zu liegen scheinen, bleiben in ihrer Realisierung und in ihrer Beständigkeit prinzipiell ungewiss. Weder können einmal erreichte Fortschritte jemals als unumkehrbare Entwicklungsstandards interpretiert werden noch sind selbst die aus demokratietheoretischer oder steuerungspolitischer Sicht gut begründeten Fortschritte der positi-

[138] Rieger/ Leibfried 2001

ven Globalisierung sicher. Es gibt soziale Bedingungen der Globalisierung und es gibt politische Kalküle und Interessensinterpretationen der maßgeblichen politischen Akteure, die das gesamte Handlungsfeld der Globalisierungspolitik zu einem hochgradig kontingenten Projekt machen. Von dieser prinzipiellen Kontingenz muss eine realistische Theorie der Sozialen Demokratie ausgehen.

Gleichermaßen bedeutsam ist die Erkenntnis, dass selbst im bestmöglichen Falle eine gelingende positive Globalisierung weit davon entfernt bleibt, den sozialpolitischen Status quo ante für die globale Arena wiederherzustellen, der durch die negative Globalisierung für die sub-globalen Arenen der nationalen und regionalen Reichweite verloren gegangen ist. Für die *goldene Periode* der Sozialen Demokratie hat die vergleichende Analyse theoretisch relevante Erkenntnisse darüber gewonnen, unter welchen kulturellen und institutionellen Bedingungen unterschiedliche Handlungsstrategien Sozialer Demokratie erfolgreich waren und welche der unterschiedlichen Lösungswege unter vergleichbaren Voraussetzungen als funktionale Äquivalente gelten konnten. Diese Modelle wurden alle unter der allgemeinen politischen Handlungsbedingung wirksam, dass die nationalstaatlichen Akteure über eine weitgehende souveräne Kontrolle der Außengrenzen ihrer politisch-ökonomischen Systeme verfügten. Die Schaffung offener globaler Märkte seit den neunzehnhundertsiebziger Jahren, die ihr Eigengewicht spätestens seit dem Beginn der neunziger Jahre in allen Ländern zur Geltung brachten, hat die Rahmenbedingungen für Soziale Demokratie und die Wirksamkeit ihrer bis dahin erfolgversprechenden Instrumente auf zentralen Politikfeldern wesentlich verändert.

Darauf haben alle Länder, deren Regierungen sich an Legitimationsnormen Sozialer Demokratie orientieren, mit einem mehr oder weniger umfassenden Politikwechsel im polit-ökonomischen Kernbereich reagiert. Dabei ist in den Grenzbereichen mitunter nicht genau unterscheidbar, welche der neuen Handlungsbedingungen eher auf binnengesellschaftlichen Veränderungen beruhen, die von den zuständigen Akteuren auch weiterhin durch nationale Handlungsstrategien bearbeitet werden müssen, wie demografischer Wandel, und welche tatsächlich in ausschlaggebendem Maße dem Faktum der offenen Märkte entspringen. Als wichtigste, eindeutig vom Faktum der offenen globalen Märkte bedingten Veränderungen lassen sich, *erstens*, die verschärfte weltweite Konkurrenz in den *exponierten* Sektoren der Produktion von Gütern und Dienstleistungen nennen sowie, *zweitens,* die fast ungehinderte Mobilität spekulativer Geldströme in einer Größenordnung, die für jede Volkswirtschaft in ihren möglichen Auswirkungen von beträchtlicher Bedeutung, für kleinere Volkswirtschaften jedoch von existenziellem Gewicht sind.

Für die Frage der Möglichkeiten einer verantwortlichen Gestaltung der Globalisierung im Einklang mit den normativ begründeten Forderungen Sozialer Demokratie ist es entscheidend, welche der genannten Globalisierungseffekte durch sie wesentlich reguliert oder sogar rückgängig gemacht werden können, so dass, wie in einem Teil der Literatur zu diesem Thema angenommen wird, für die politischen Akteure sich in der erweiterten politischen Arena in etwa die Handlungsbedingungen wieder herstellen lassen, die vor der Globalisierung wirksam waren[139].

[139] Altvater/ Mahnkopf 2002a, 2002b

Best case scenarios

Obgleich die Ergebnisse einer solchen positiven Globalisierung historisch kontingent sind und daher auch in jeder empirisch orientierten Theorie nur als kontingente Größe behandelt werden können, lässt sich doch der Rahmen eines *best case scenarios* rational kalkulieren. Es ergibt sich aus der Konstruktion einer globalen Ordnung, in der alle bekannten Vorschläge zur positiven Gestaltung globaler sozial-ökonomischer Regulation, die prinzipiell realisierbar erscheinen und für die sich in einem best case approach unterstützende Akteurs-Koalitionen in der globalen politischen Arena vorstellen lassen, praktisch wirksam geworden sind. Als Ergebnis zeichnet sich dabei die folgende Konstellation ab:

Erstens Finanzströme. Denkbar erscheint, dass sich die Forderung einer den Vereinten Nationen zugeordneten globalen Finanzkontrollbehörde realisieren lässt und ebenso eine Form der Besteuerung kurzfristiger transnationaler Finanzströme, etwa nach dem Modell der Tobin-Steuer oder einem funktional äquivalenten Modell. Damit könnten kurzfristige spekulative Finanzströme sowohl in ihrer Größenordnung wie auch in der Kurzatmigkeit ihrer Bewegungsrhythmen vermutlich in einem nennenswerten Maße eingedämmt werden. Der Grundsachverhalt selbst jedoch, dass sich große Finanzmassen in spekulativer Absicht jeweils in die Volkswirtschaften hinein und aus ihnen dann auch wieder hinaus bewegen, je nach den erwarteten Gesamt-Renditebedingungen, wäre auch durch eine weit gehende globale Kontrollinstitution selbst nicht aus der Welt zu schaffen. Er bliebe auch in der bestmöglichen Form positiver Globalisierung eine fortgeltende Handlungsbedingung für alle nationalen und regionalen Akteure.

Zweitens soziale und ökologische Standards. Die weltweit wirksam kontrollierte Durchsetzung sozialer und ökologischer Standards, etwa nach den ILO-Standards und einer konsequenten Handhabung des Rio/Kyoto-Prozesses würde die Welt insgesamt sozial und ökologisch sicherer machen, in beiden Hinsichten Nachhaltigkeit gewährleisten und inakzeptable Standortvorteile verringern. Auf diesem erhöhten und globalen Sockel würden sich freilich die Bedingungen verschärften weltweiten Wettbewerbs in den exponierten Sektoren nicht grundlegend verändern. Sie würde in der überschaubaren Zukunft mit Sicherheit auch nicht zu einem einheitlichen Weltsozialstaat mit vergleichbaren Sicherungsstandards und Sozialleistungen führen, der die Frage der Kostenwirksamkeit sozialstaatlicher Finanzierungsformen für die auf den Weltmärkten konkurrierenden Volkswirtschaften obsolet machen würde. Vielmehr würde das unterschiedliche Maß ausgebauter Sozialstaatlichkeit für die betroffenen Länder als ökonomischer Standortvorteil wirksam bleiben, von dem ihre Konkurrenzfähigkeit auf den in Betracht kommenden Märkten und damit auch ihre sozioökonomischen Entwicklungschancen insgesamt abhängig bleiben. Dieser Dimension der Verschärfung des globalen Wettbewerbs können sich die produktiveren Volkswirtschaften auch in einer fair regulierten Weltwirtschaft ebenso wenig entziehen wie der Verschärfung ihres Wettbewerbs untereinander.

Drittens Wettbewerb im hochproduktiven Bereich. Die Verschärfung des Wettbewerbs in den exponierten Bereichen der hochproduktiven Güter- und Dienstleistungsproduktion würde durch fairere Welthandelsregelungen und eine bessere Kontrolle des Gebarens transnationaler Konzerne weiter vorangetrieben, da ja von Maßnahmen dieser Art vor allem eine weitere Öffnung der Märkte, ein erleichterter Zugang für die Angebote aus Niedriglohnländern und eine verbesserte Monopolkontrolle auf den Weltmärkten zu erwarten wäre.

Nachhaltigkeit der Globalisierung

Obgleich aus der Perspektive Sozialer Demokratie alle genannten globalen Regulationspolitiken theoretisch gut begründet und demokratiepolitisch in hohem Maße wünschenswert erscheinen, zeigt die Betrachtung ihrer erwarteten Auswirkungen doch deutlich, dass sie eine Reihe von Kernelementen der Auswirkungen offener Märkte auf die politische Ökonomie nationalstaatlicher und regionalpolitischer Akteure weitgehend ungeschmälert fortbestehen ließen oder sogar noch verstärken würden. Folglich spricht nichts dafür, dass die globale Wiedereinbettung der offenen Märkte, falls sie im normativ geforderten Maße in überschaubaren Fristen möglich sein sollte, den Anpassungsdruck der Globalisierung prinzipiell aufheben und in der globalen Arena die Handlungsbedingungen wiederherstellen könnte, die auf nationalgesellschaftlicher Ebene in der goldenen Periode der Sozialdemokratie realisiert waren. Obgleich also die Gestaltungsmöglichkeiten der politisch-ökonomischen Globalisierung selber hochgradig kontingent erscheinen, lässt sich doch eine Reihe von Faktoren identifizieren, die unter allen Umständen in den überschaubaren Zeiträumen wirksam bleiben. Eine zugleich normativ begründete und empirisch informierte Strategie Sozialer Demokratie muss daher unter den Handlungsbedingungen offener Märkte zweigleisig verfahren. Sie muss an der Erarbeitung von Handlungskonzepten und der Herbeiführung von Akteurskonstellationen arbeiten, die einen schrittweisen Erfolg sozialer Globalisierung möglich machen. Und sie muss zugleich die Transformation der politisch-ökonomischen Strukturen und Instrumente in den einzelnen Ländern vorantreiben, die den Erfolg Sozialer Demokratie nunmehr unter den bleibenden Bedingungen offener Märkte gewährleisten können.

Doppelnatur Sozialer Demokratie

Gerade unter den tiefgreifend veränderten Bedingungen der globalisierten Gegenwartswelt macht sich die kennzeichnende Doppelnatur des Konzepts Sozialer Demokratie erneut deutlich. Während sie einerseits auf einer anspruchsvollen normativen Grundlage beruht, nämlich universellen Grundrechten der negativen Freiheitssicherung und der positiven Freiheitsschaffung, stellt sie sich zugleich unter die Bedingung des akteurstheoretischen Realismus in den komplexen Gegenwartsgesellschaften. Sie akzeptiert diese als Ausgangsbedingungen, aber nicht als Endpunkt ihres politischen Handelns. Sie verbindet dabei in unvermeidlichem Spannungsbogen die beiden Ziele, die Demokratie sozial und damit demokratischer zu machen und auf diese Weise zugleich einen konstitutiven Beitrag zu Effektivität der Wirtschaft, zur Integration der Gesellschaft und zur Stabilität der Demokratie zu leisten.

Die demokratietheoretische Stabilitätsforschung belegt mit ihren vielfältigen Ergebnissen, dass eine Preisgabe der normativen Ansprüche universeller Grundrechte im vermeintlichen Interesse von Realismus und Effektivität in Wahrheit Stabilität und Effektivität von Demokratien untergräbt[140]. Damit stellt sie die Rechtfertigung, um derentwillen sie vollzogen wird, selbst wieder in Frage. Eine eindimensionale Normativität, die das Realitätsprinzip ignoriert, untergräbt dann ihrerseits die Legitimation des theoretischen Anspruchs, da

[140] Dahl 1989, 1994, Schmidt 2000: 489 ff

sie ihn als prinzipiell unrealistisch erscheinen lässt. Defekte Demokratien, die den demokratischen Anspruch nur zum Teil oder nur in Teilbereichen einlösen, leben mit der Achillesferse geschwächter Legitimation und jederzeitiger Verwundbarkeit[141].

[141]Merkel u.a. 2003

VI. Politische Kultur

49. Soziale Demokratie und kultureller Universalismus

Der Frage nach dem Universalitätsanspruch der Sozialen Demokratie kann nicht allein im Hinblick auf die formalen Institutionen und Organisationsformen des Staates und der gesellschaftlichen Funktionssysteme gestellt werden, sie entscheidet sich in erster Linie auf der Ebene der politischen Kultur[1]. Die politische Kulturforschung hat seit den neunzehnhundertsechziger Jahren überzeugend gezeigt, dass formaldemokratische Institutionen, die nicht tief in eine entgegenkommende politische Kultur der Demokratie eingebettet sind, weder angemessen funktionieren noch dauerhaft sind[2]. In diesem spezifischen Sinne ist Demokratie nicht kulturell neutral. Die Identifikation von „westlicher" Kultur und Demokratie, die sowohl von „westlichen" Befürwortern wie auch von „anti-westlichen" Kontrahenten vorgenommen wird, ist in der Sache dennoch unbegründet. Bei der Kultur, derer die liberale Demokratie zum Funktionieren und zur Stabilität bedarf, handelt es sich nämlich nicht um eine der spezifisch religiös geprägten kulturellen Traditionen dieser Welt, etwa im Sinne der Bestimmungen von Samuel Huntington[3] als einer spezifischen kulturellen Lebens- und Glaubensform, sondern um die soziale Verankerung einer Reihe von Grundnormen der modernen Kultur, die sich auf die faire Regelung des Umgangs mit Differenzen in allen Handlungsbereichen beziehen, auf der Ebene der politischen Handlungsorientierungen.

Auch in diesem Zusammenhang ist daher der historische Hinweis angebracht, dass die westliche Tradition selbst, wie sie sich in Europa seit dem neunten Jahrhundert herausgebildet hatte, keine Demokratie hervorgebracht hat, sondern erst der scharfe Bruch mit ihr im Übergang zur Kultur der Moderne, wie er sich in der Aufklärung und den demokratisierenden Revolutionen des achtzehnten Jahrhunderts in Frankreich und den USA vollzog, die kulturellen Grundlagen der Demokratie und erste Formen ihrer praktischen Realisierung schuf[4]. Menschenrechte und Demokratie, also die Prinzipien der liberalen Demokratie, gingen gleichursprünglich aus dem in der Aufklärung wurzelnden modernen Autonomiepostulat hervor[5]. Sobald die traditionell gültige substanzielle Sittlichkeit einer vormodernen Kultur zerfällt, ganz gleich um welche der großen kulturell-religiösen Ursprungstraditionen es sich handelt, kann die Beilegung der nun entstehenden Differenzen über Lebensweisen, religiöse Wahrheitsansprüche, sozial politische Ordnungsvorstellungen oder soziale Interessen nicht länger durch den autoritären Verweis eines der konkurrierenden Ansprüche auf seinen privilegierten und absolut gewissen Zugang zu den Quellen der Wahrheit mit einem allgemein akzeptierten Anspruch auf Legitimität erfolgen. Die empirische Analyse zeigt, dass sich in allen religiös-kulturellen Traditionen der Welt unter diesen Bedingungen neben dem von bestimmten sozialen Milieus festgehaltenen Traditionalismus der Überlieferung und der fundamentalistischen Reaktion auf die beginnende Modernisierung eine liberale Strömung herausbildet, die sich an den politisch-kulturellen Grundwerten der Moderne orientiert. Die Entscheidung über die Handhabung der entstandenen Differenzen in der Auslegung der Ansprüche der Tradition an das Leben der Gegenwart fällt unweigerlich in

[1] Greven 1998: 22
[2] Almond/ Verba 1963
[3] Huntington 1996
[4] Meyer 2002a, 2004
[5] Habermas 1992a

T. Meyer, *Theorie der Sozialen Demokratie,*DOI 10.1007/978-3-531-92841-8_6,
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

die private und öffentliche Autonomie der von ihr betroffenen Menschen zurück. Menschenrechte und Demokratie allein bleiben als kulturelle Normen und Techniken der Bewältigung der Unterschiede in einer gemeinsamen Ordnung noch übrig. So wie die liberale Kultur der Moderne auch innerhalb der „westlichen" Tradition zu keinem Zeitpunkt unangefochtene Geltung beanspruchen konnte, verschaffen sich die liberalisierenden Tendenzen je nach den spezifischen Erfahrungen und Problemen der betroffenen Gesellschaften mit wechselndem Erfolg gegen die anderen Tendenzen der Aktualisierung der religiös-kulturellen Tradition Geltung. Die Differenz zwischen liberalen, traditionalistischen und fundamentalistischen Zivilisationsstilen wird in der modernen Epoche zum inneren Konstitutionsprinzip aller Kulturen, sie wird als kulturinternes Prinzip universell[6].

Die liberale Demokratie ist als normativer Anspruch der Gleichheit der Rechte privater und öffentlicher Autonomie daher genau im demselben Sinne und aus denselben Gründen universell wie der Prozess der pluralistischen Ausdifferenzierung ehedem einheitlicher und homogener kultureller Traditionen in eine Vielfalt divergenter Lebensweisen und Wertinterpretationen. Es kann nicht überraschen, dass die Fundamentalisten schon die Grundlagen von Demokratie und Menschenrechten als Ganze ablehnen oder substanziell verkürzen, denn in dieser prinzipiellen Gegnerschaft besteht ja gerade ihr konstitutives Prinzip. Dass es sich bei dieser politischen Grundfrage der Stellung zur liberalen Demokratie aber gerade nicht um einen bloßen Ausdruck des Unterschieds zwischen der „westlichen" Kultur und dem Rest der Welt handelt, zeigt sich zunächst schon darin, dass die Gegnerschaft zu Menschenrechten und Demokratie stets auch von den Fundamentalisten im Westen geteilt wird, sei es radikal, wie von den europäischen Ethno-Fundamentalisten, sei es selektiv im Hinblick auf ausgewählte Schlüsselfragen der eigenen religiösen Identität, wie im Falle der sehr einflussreichen christlichen Fundamentalisten in den USA.

In einer Reihe von Studien der letzten beiden Jahrzehnte ist deutlich geworden, dass Prinzipien der Reziprozität der Rechte und Pflichten zwischen allen Menschen und damit ihres gleichen Wertes sowie ihnen entsprechender moralischer Normen in das Werte-Zentrum aller Kulturen eingelassen sind, wenngleich erwartungsgemäß in je verschiedene Symbolwelten und Begrifflichkeiten eingebettet. Das gleiche gilt für den Kern des sozio-politischen Grundwerts der Solidarität als Verpflichtung zur gegenseitigen menschlichen Hilfe über die geschuldeten Forderungen der Gerechtigkeit hinaus[7]. Es ist daher allein eine Frage des Prozesses der Selbstentfaltung kultureller Entwicklungspotenziale in der Wechselwirkung mit der sozialen Entwicklung der einzelnen Gesellschaften, ihren politischen Erfahrungen und ihrem Verkehr mit den anderen Kulturen der Welt, in welcher Weise und in welchem Zeitmaß sie sich entfalten. In jeder der Kulturen gibt es spätestens seit dem zwanzigsten Jahrhundert aktive Gruppen in der Zivilgesellschaft, in der Politik und im intellektuellen Diskurs, die die uneingeschränkte praktische Aktualisierung der demokratischen Entfaltungspotenziale ihrer eigenen Kultur, in deren Namen sie ausdrücklich sprechen, gegen deren Verächter, die die gemeinsam geteilte kulturelle Herkunft auf anti-demokratische Auslegungen fixieren möchten, geltend machen[8]. Die Entgegenstellung zwischen den jeweiligen Regierungsvertretern und den Repräsentanten der demokratisierenden Zivilgesellschaft, etwa bei den Menschenrechtskonferenzen oder anderen Zusammenkünften der Vereinten Nationen, stellt diese Konstellation überzeugend unter Beweis. Sie hat sich aber in

[6] Marty/ Appleby 1996, Meyer 2002a
[7] Kohlberg 1981, 1984, Küng 2000
[8] Bello 2002

der realen Geschichte einzelner Gesellschaften der großen Kulturen der Welt auch in der politischen Handlungspraxis schon gezeigt.

Exemplarisch ist in verschiedener Hinsicht das Beispiel des modernen Indien. Gandhi und Nehru haben 1948 in ihrem zu Dreivierteln von Hindus bewohnten und mit immerhin 140 Millionen Muslimen die weltweit zweitgrößte islamische Bevölkerungsgruppe überhaupt beherbergenden Land eine liberale Demokratie eingeführt, die im Sinne der Typologie von *Wolfgang Merkel* eine Reihe von Defekten aufweist, aber seit mehr als einem halben Jahrhundert im Großen und Ganzen funktioniert und mit der Ausnahme einer kurzen Unterbrechung ein beträchtliches Maß an Stabilität bewiesen hat[9]. Indien ist auch ein Musterbeispiel für das empirische Studium der jeweiligen Bedingungen gelingender Anerkennung und Kooperation zwischen kulturell-religiösen Gruppen und ihrer Verweigerung unter dem Einfluss fundamentalistischer Agitation. Von Zeit zu Zeit waren in deren Gefolge zwar Einzelheiten des Rechtsstatus der Muslime des Landes sowie der symbolischen Bedeutung des Hinduismus für dessen nationale Identität zwischen radikalen Teilen beider Gruppierungen umstritten, zu keinem Zeitpunkt aber die liberale Demokratie selbst[10]. Indien zeigt- wenn auch mit signifikanten Defiziten im Einzelnen- dass nicht nur Hinduismus und Islam die Demokratie als politische Lebensform hervorbringen und tragen, sondern auch miteinander in einer gemeinsam geteilten Demokratie im Großen und Ganzen verträglich zusammen leben können. Darüber hinaus hat Indien eine eindrucksvolle Tradition Sozialer Demokratie in Wissenschaft, politischer Ideengeschichte und politischer Praxis hervorgebracht, die erhebliche Parallelen zu den korrespondierenden europäischen Traditionen aufweist, jedoch außerhalb Europas kaum zur Kenntnis genommen worden ist[11].

In der innerislamischen Diskussion der arabischen Welt gibt es nicht nur seit anderthalb Jahrhunderten und verstärkt in der Gegenwart Versuche, der Demokratie und den Menschenrechten gegen die vorherrschenden traditionalistischen und fundamentalistischen Strömungen auf breiterer Front zur Geltung zu verhelfen und damit eine Welle der Aufklärung auszulösen [12]. *Mohammed Arkoun*, der algerische Islamgelehrte, besteht auch auf der Beweiskraft des türkischen Beispiels. Zwar war die schon in den neunzehnhundertzwanziger Jahren von Mustafa Kemal (Atatürk) erfolgreich vollzogene säkularisierende republikanische Revolution des traditionsreichen Islamstaates der Türkei zunächst eine Art voluntaristischer Vorgriff, dem keine Transformation der kulturellen Grundlagen des Landes mit Breitenwirkung vorausgegangen war[13]. Doch hat sich die Säkularisierung der öffentlichen Sphäre mit Erfolg behauptet und ist mittlerweile zu einem Bestandteil der Mehrheitskultur des Landes geworden. Die Demokratie, obgleich mit deutlichen Defekten im Menschenrechtsbereich und als Institution mehrfach außer Kraft gesetzt, scheint sich gleichwohl als die von der Mehrheit allein legitimierte Staatsform zu behaupten. Das Land erbringt auf exemplarische Weise den Beweis, dass der säkulare Staat und die liberale Demokratie in einer islamisch geprägten Gesellschaft unter geeigneten Bedingungen zur Mehrheitskultur werden und zugleich in einem unter modernen Handlungsbedingungen rekonstruierten Islam verwurzelt bleiben können[14] .

[9] Merkel 1999, Kulke/ Rothermund 1998
[10] Ashraf 1995
[11] v.a. die von J.P Narayan begründet Tradition. Vivekanandan 1997, 2000
[12] Ende 1996, Adonis 1998, Arkoun 1998, Tibi 1993, 2003
[13] Arkoun 1998: 145 ff
[14] Aydin 2004

In jüngster Zeit ist der Anspruch universeller Demokratie und Menschenrechte vor allem von südostasiatischen Staatsmännern mit dem Argument angegriffen worden, er widerspreche den genuinen „asiatischen Werten" und sei nur eine kaschierte Form erneuerten westlichen Dominanzstrebens. Insbesondere die autoritären Regierungschefs von Malaysia, *Mohamad Mahathir*, und Singapur, *Lee Kuan Yew*, haben in den neunzehnhundertneunziger Jahren das Argument vertreten und in ihrer Regierungspraxis auch mit eiserner Hand realisiert, die genuinen asiatischen Wertetraditionen mit ihrem Vorrang der Gemeinschaftswerte vor den individuellen Werten und ihrer Hochschätzung von Autorität stünden zur westlichen Demokratie im Widerspruch und erlaubten allein spezifisch eingeschränkte Menschenrechte und eine autoritär gelenkte Variante kulturell angepasster Demokratie[15]. Dieser Anspruch ist am deutlichsten von politischen, zivilgesellschaftlichen, intellektuellen und wissenschaftlichen Repräsentanten ihrer eigenen Kultur zurückgewiesen worden[16]. Diese demokratisch und menschenrechtlich orientierte innerasiatische Alternative, die von repräsentativen Stimmen aus allen Ländern Südasiens, Ostasiens und Südostasiens unterstützt wird, die jeweils für größere gesellschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteursgruppen sprechen, führt vor allem vier zentrale Argumente an. *Erstens* gibt es innerhalb aller religiös-kulturellen Traditionen Asiens auch, teilweise weit in die Tradition zurückreichende, Ansätze demokratischer Selbstbestimmung, besonders auf der lokalen Ebene, die sich immer schon auf die eigenen kulturell-religiösen Grundwerte stützen konnten. *Zweitens* kann von einer homogenen asiatischen Kultur in keiner der gegenwärtigen Gesellschaften mit empirischem Geltungsanspruch die Rede sein, zum einen, weil so gut wie alle Kulturreligionen in dieser Region in bedeutender Größenordnung präsent sind und sich länder- und gesellschaftsspezifisch entfalten, zum anderen, weil all diese Traditionen historisch und gesellschaftlich vieldeutig sind und in ihrer historischen Entwicklung höchst unterschiedlichen Interpretationen unterworfen waren. *Drittens* folgt die politische Indienstnahme der „asiatischen Werte" zugunsten der Beschränkung von Menschenrechten und Demokratie gerade nicht aus einer gesellschaftlichen Verständigung über ihre gegenwärtige Bedeutung, sondern allein aus dem Interesse der autoritär herrschenden Gruppen, oppositionelle Bestrebungen im eigenen Lande abzuwehren. Und *viertens* dürften asiatische Werte der Spiritualität, des Vorrangs der Gemeinschaftsinteressen und des Respekts vor den öffentlichen Autoritäten, sofern sie in den einzelnen Gesellschaften tatsächlich als kulturelle Hauptströmungen lebendig sind, nicht die Einschränkung liberaler Demokratie, sondern allein ihre Ergänzung durch eine sie bereichernde politische, soziale und zivilgesellschaftliche Kultur begründen. Soweit demnach in der Gegenwart verbindlichere Gemeinschaftswerte in den asiatischen Gesellschaftskulturen anzutreffen sind als in den „westlichen" Demokratien, könnte sich dies allein darin erweisen, wie die liberaldemokratischen Institutionen kulturell und sozial eingebettet und damit ergänzt, erweitert und bereichert werden.

Der in der gesamten Welt der sich entwickelnden Länder einflussreiche philippinische Sozialwissenschaftler und zivilgesellschaftliche Aktivist *Walden Bello* hat das Verhältnis von „westlicher" Demokratie und Demokratisierung in anderen Kulturen auf aufschlussreiche Weise pointiert. Er spricht ohne Zweifel im Namen vieler Repräsentanten nicht nur der anderen Kulturen und Gesellschaften Asiens, wenn er fordert, Asien brauche künftig nicht die westliche Variante einer bloßen elitegestützten liberalen Demokratie, sondern

[15] Mahathir 1998: 33 ff
[16] Kim Dae Jung 1994, Anwar 1998, Sivaraska/ Muzaffar 1999, Bello 1999

> „a substantive or social democracy, where citizens are genuinly equal because there are no sharp disparities in the access to wealth and income that allow the rich to purchase political decisions at the expense of the poor, whether this is done through illegal bribery in Thailand and the Phillipines, or, as in the United States, through legal bribery via massive corporate campaign contributions“[17].

Der Aufbau und die Erweiterung grundrechtlich fundierter Sozialer Demokratie durch die Überwindung der autoritären Eliteherrschaft, die Stützung des Ethos der Amtsträger gemäß asiatischen Traditionen, die Stärkung der Zivilgesellschaft, die Demokratisierung der politischen Parteien und die Wiederbelebung des traditionellen Gemeinwohl-Ethos im öffentlichen Leben sind Forderungen der erstarkenden asiatischen Demokratiebewegung. Die Besinnung auf das Verhältnis zwischen asiatischen Werten und Demokratie in der Phase nach der ökonomischen Krise von 1997 hat immer mehr die Form einer Akzentverlagerung auf Demokratisierung im Rückgriff auf asiatische Traditionen angenommen[18]. Weder die liberale noch die Soziale Demokratie sind mithin lokal-kulturelle Spezialitäten des „Westens“, gerade auch nicht in dem Sinne, dass ihre im Westen realisierte Form überall auf der Welt als Vorbild dienen könnte. In ihren Kern-Institutionen und ihren Grundwerten sind sie, wie die Demokratie-Bewegungen überall auf der Welt demonstrieren, eine universelle politische Kultur. In ihrem Rahmen können sich die genuinen kulturellen Traditionen überall auf der Welt am ehesten ungehindert entfalten. Das zeigt sich exemplarisch am Fall der so genannten „asiatischen Werte“ und ihrem Verhältnis zu den kulturellen Grundlagen Sozialer Demokratie.

50. Kulturelle Grundlagen für Soziale Demokratie in Ostasien

Eun-Jeung Lee

In den letzten Jahrzehnten des zwanzigsten Jahrhunderts ist Ostasien[19] zu einem dynamischen Gravitationszentrum der Weltwirtschaft aufgestiegen. Die Geschwindigkeit des wirtschaftlichen Aufstiegs der Länder dieser Region war und ist rasant. Betrachtet man die fortgeschritteneren Länder unter ihnen, ist es diesen offensichtlich gelungen, trotz dieser wirtschaftlichen Dynamik den sozialen Zusammenhalt zu wahren, die Gesundheitsversorgung und den Bildungsstand der Bevölkerung enorm zu verbessern, die öffentliche Sicherheit zu wahren, universale soziale Sicherungssysteme einzuführen und die staatlichen Ausgaben für Sozialpolitik dennoch relativ niedrig zu halten.

Diese Erfolge stehen im starken Kontrast zu den Erfahrungen der meisten anderen Länder, einschließlich der westeuropäischen, die in all diesen Fragen mit allerlei Problemen zu kämpfen haben und die Zukunft ihrer sozialstaatlichen Errungenschaften zum Teil gefährdet

[17] Bello 1999: 7

[18] Heberer/ Derichs 2000, Heberer 2000

[19] Die geografische Definition Ostasiens ist in der akademischen und politischen Diskussion nicht eindeutig. Je nachdem, in welchem Kontext man den Begriff benutzt, meint man die drei Länder China, Japan und Korea oder aber auch die gesamte ost- und südostasiatische Region. Während man früher für China, Japan und Korea hauptsächlich den Begriff Nordostasien bzw. Fernost (Far East) benutzte, verwendet man seit einiger Zeit – auch in der Region selbst – häufiger den Begriff Ostasien und schließt dabei oft auch die Länder Südostasiens, vor allem Singapur und Hong Kong, mit ein. In dieser Arbeit wird der erweiterte Ostasienbegriff verwendet.

sehen. So ist es kein Wunder, dass den Erfahrungen in Ostasien international sehr viel Aufmerksamkeit geschenkt wird. Allerdings gehen die Meinungen über Ostasien, speziell über die sozialen Errungenschaften dieser Länder, weit auseinander. Zum Teil werden sie ganz positiv gesehen, zum Teil eher negativ[20]. Zudem neigt man dazu, die ostasiatischen Erfahrungen, wie die Debatten über den „konfuzianischen Kapitalismus" und die „asiatischen Werte" gezeigt haben, aus ideologischer Sicht zu betrachten, also zu vereinfachen und zu selektieren[21]. Dies erschwert es, sich ein differenziertes Bild von Ostasien zu machen.

Noch komplizierter wird es, wenn man, wie in dieser Arbeit, die kulturellen Grundlagen der Sozialen Demokratie in Ostasien untersuchen möchte. Denn in den bisherigen Debatten wurde Ostasien – vom „konfuzianischen Kapitalismus" bis hin zum „Confucian welfare state" – immer wieder mit einer kulturellen Tradition, dem Konfuzianismus, in Verbindung gebracht. Im Westen betrachtete man Ostasien bereits seit dem siebzehnten Jahrhundert als einen einheitlichen „konfuzianischen" Kulturkreis. Diese Charakterisierung erhielt in den neunzehnhundertachtziger und neunzehnhundertneunziger Jahren eine besondere politische Konnotation, als nämlich die konfuzianische Kultur Ostasiens im Zuge der Diskussion um „asiatische Werte" mit einer politischen Kultur gleichgesetzt wurde, die der Entfaltung einer anderen Art der Demokratie, der Demokratie „asiatischen Stils", förderlich sein sollte[22]. Der vom amerikanischen Politikwissenschaftler *Clark D. Neher* stammende Begriff „Asian Style Democracy"[23] hat seither zusammen mit der These von den „asiatischen Werten" die akademische und die öffentliche Diskussion geprägt.

Solcherlei Wahrnehmungen machen es für eine Untersuchung der kulturellen Grundlagen der Sozialen Demokratie in Ostasien unvermeidbar, sich zuerst mit diesen kulturessentialistischen Ansätzen auseinander zu setzen. Erst danach werden wir uns den politischen und sozialstaatlichen Entwicklungen in Ostasien zuwenden und uns der Frage nach dem Verhältnis zwischen der Kultur Ostasiens und der Sozialen Demokratie zuwenden. Die Frage ist freilich nicht, ob die konfuzianische Kultur als solche Soziale Demokratie ermöglicht oder verhindert. Es wird sich zeigen, dass es vielmehr, wie in der europäischen Entwicklung vermutlich auch, um die Vielseitigkeit und Wandelbarkeit der ostasiatischen Tradition und Kultur geht, die im Verhältnis zu den jeweiligen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in unterschiedliche Begründungszusammenhänge eingebracht wurden. So wurden kulturessentialistische Ansätze dazu benutzt, die konfuzianische Kultur als Hüterin autoritärer Herrschaft darzustellen. Aufgabe dieser Arbeit ist es, Elemente in der konfuzianischen Kultur aufzuzeigen, die der Entfaltung Sozialer Demokratie in Ostasien eine normative Basis geben können.

„Asiatische Werte" und „asiatische Demokratie" in Ostasien?

Ohne das rasante Wirtschaftswachstum in Ostasien hätten Thesen wie die von den „asiatischen Werten" und die von der „Demokratie asiatischen Stils" wohl kaum so große internationale Aufmerksamkeit finden können. Ebenso wäre ihr Vorläufer, die These vom „konfuzianischen Kapitalismus", in den siebziger und achtziger Jahren vermutlich gar nicht erst

[20] Siehe dazu White/ Goodman 1998: 4, Jones 1993: 198
[21] White/ Goodman 1998: 4
[22] Über die Debatte um die „asiatischen Werte" geben Riegel (2001) und Thompson (2001) einen guten Überblick.
[23] Neher 1994

aufgekommen. Denn die wirtschaftlichen Erfolge Ostasiens, die im Kontrast zur Entwicklung in Afrika und Lateinamerika gesehen wurden, hatten die sogenannten kulturellen Besonderheiten Ostasiens, also namentlich seine konfuzianische Tradition und Kultur, in den Mittelpunkt des Interesses zunächst der akademischen Forschung und in der Folge von ostasiatischen Politikern gerückt. Die sogenannten „asiatischen Werte", die mit Verve etwa von Lee Kuan Yew und Mohammad bin Mahathir verfochten wurden, wurden in den neunzehnhundertneunziger Jahren regelrecht zu Schlagworten in der internationalen Medienberichterstattung.

Diese These von den „asiatischen Werten" geht zurück auf die These vom „konfuzianischen Kapitalismus", die von zahlreichen Wissenschaftlern im Westen und in Ostasien entwickelt wurde. Sie erklärten die konfuzianische Tradition zum Schlüssel für das Geheimnis der wirtschaftlichen Erfolge der ostasiatischen Länder. Sie stützen ihre Erklärung auf ethische Merkmale der konfuzianischen Tradition – wie: Loyalität, Sparsamkeit, Fleiß, Bildungshunger, Friedfertigkeit und Harmoniestreben. Hatte *Robert N. Bellah* schon 1968 erklärt, die konfuzianische Ethik sei das funktionale Äquivalent der puritanischen Wirtschaftsethik[24], so sprach *Peter L. Berger* 15 Jahre später von einer „nicht-individualistischen Version der kapitalistischen Modernität", welche die kollektiven Tugenden der Solidarität und Arbeitsdisziplin konfuzianischer Prägung zur Grundlage hätte[25].

Mit dieser Interpretation der konfuzianischen Tradition Ostasiens stellten diese Autoren die bis dahin in den Sozialwissenschaften dominierenden Thesen Max Webers über Konfuzianismus auf den Kopf. Max Weber hatte zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts den Konfuzianismus für das Ausbleiben einer endogenen Entwicklung zum modernen Rationalismus in China verantwortlich gemacht. Er war der Meinung, dass die „rücksichtslose Kanonisierung des Traditionellen" im Konfuzianismus die Entwicklung derjenigen Kräfte verhindert habe, die in Europa die Modernisierung und den Aufbau des kapitalistischen Systems ermöglicht hatten[26]. Nun behaupteten die Vertreter der These vom „konfuzianischen Kapitalismus" und später die Verfechter der „asiatischen Werte", die konfuzianischen Werte seien ein funktionales Äquivalent zur protestantischen Ethik Max Webers und bildeten damit die Grundlage der Entwicklungserfolge Ostasiens.

Die Entwicklungserfolge Ostasiens post festum auf ihre konfuzianische Tradition zurückzuführen, ist an sich problematisch. Denn die entscheidenden Ursachen für die Entwicklungserfolge der ostasiatischen Staaten sind, wie in zahlreichen Studien gezeigt wurde, in erster Linie in der Beschaffenheit der politischen und sozialen Institutionen dieser Länder, in der Struktur ihrer Eliten, im Ablauf ihrer kolonialen und postkolonialen Geschichte und nicht zuletzt in ihrer Stellung im internationalen Wirtschafts- und Machtsystem zu suchen[27]. Zudem ist es nicht ganz und gar richtig, anzunehmen, die modernen Gesellschaf-

[24] Vergl. Bellah 1957, 1968
[25] Vergl. Berger 1993: 6
[26] Weber 1991: 203
[27] So zeigen Senghaas und Menzel, dass sich die Entwicklungswege der Länder Ostasiens, je nachdem, ob es sich um kommunistische Entwicklungsdiktaturen (wie in China und in Nordkorea) oder um westlich orientierte Entwicklungsdiktaturen (wie in Südkorea und Taiwan) handelte, zwar voneinander stark unterschieden, dass aber in beiden Gruppen ähnliche Vorgänge zu beobachten waren, die sich wiederum von den europäischen Erfahrungen nicht allzu sehr unterschieden: Zuerst erhöhte sich das politische Handlungspotenzial einer neuen politischen Führung. Damit errangen früher marginalisierte Klassen, Gruppen und Individuen neue Handlungsrechte. Während vorher ein erheblicher Teil des wirtschaftlichen Überschusses unproduktiv verwendet oder von der Kolonialmacht abgezogen worden war, ermöglichten die neuen politischen Regime nunmehr dessen produktive Re-Investition. Erst dadurch konnten die verfügbaren materiellen und immateriellen Ressourcen neu kombiniert und

ten Ostasiens seien bruchlos aus den alten Gesellschaften hervorgegangen. In Wirklichkeit war der Übergang von den traditionellen Herrschaftsformen zur Bildung der modernen Staatswesen in Ostasien kein Kontinuum. Durch den westlichen Imperialismus, durch Kolonialisierung und Krieg waren nicht nur die politischen und sozialen Strukturen, sondern mit ihnen auch viele überlieferte Wertvorstellungen zerstört worden. Namentlich die konfuzianischen Wertvorstellungen wurden von den in der damaligen Zeit entstehenden sozialen und politischen Bewegungen nicht nur abgelehnt, sondern regelrecht bekämpft – in China z.B. durch die „4. Mai Bewegung „ (1919) und durch Mao Zedong. In Japan wurde seit der Meiji-Zeit konfuzianisches Denken als „chinesisches Denken" abgelehnt. In Korea betrachtete man die traditionelle konfuzianische Kultur spätestens seit der Kolonialisierung als Inbegriff von Rückständigkeit. Park Chung Hee rief nach der Machtergreifung 1961 zu einer grundsätzlichen Korrektur der traditionellen koreanischen Verhaltensweisen auf. Auch in Singapur hatte kein Geringerer als Lee Kuan Yew, später einer der prominentesten Verfechter der asiatischen Werte, in den siebziger Jahren die alte konfuzianische Tradition als „chinesischen Chauvinismus" bezeichnet und sie als Entwicklungshindernis bekämpft[28].

In den Gesellschaften Ostasiens ist kaum mehr umstritten, dass es seit der vom Westen mit Gewalt erzwungenen Öffnung im neunzehnten Jahrhundert und infolge des einjahrhundertlangen Modernisierungsprozesses zu einer Erosion der alten konfuzianischen Tradition gekommen ist. Auch sind diese Länder längst von Individualisierungsprozessen erfasst worden. Die Selbstständigkeit des Individuums steht eindeutig immer mehr im Mittelpunkt von Denken und Handeln. Auch wenn man sich darüber streiten kann, ob die Individualisierung eine Folgeerscheinung der Industrialisierung, oder ob die Industrialisierung umgekehrt durch individualistische Denk- und Handlungsweisen vorangetrieben worden ist, kann man schwerlich leugnen, dass der gesellschaftliche Wandel in Ostasien einem Prozess der Auflösung der traditionellen konfuzianischen Weltanschauung gleichkam und ein Wertevakuum entstand. Infolgedessen wird in diesen Gesellschaften schon seit langem von „moralischen Krisen", vom „Zusammenbruch der Gesellschaftsordnung" und von „Anomie" gesprochen[29].

Es mutet geradezu paradox an, dass in den achtziger Jahren, in einer Zeit, in der sich in Ostasien die Individualisierungsprozesse gerade in besonders ungestümer Weise entfalteten und sich Wahrnehmungen einer moralischen Krise breit machten, in der akademischen Diskussion damit begonnen wurde, den Konfuzianismus zur treibenden Kraft der wirtschaftlichen Entwicklung Ostasiens zu küren. Nicht weniger seltsam mutet an, dass ungeachtet der sich gerade entfaltenden demokratischen Öffnungsprozesse in diesen Ländern die akademischen Diskurse Thesen von „Asian Style Democracy", von „Semiautoritarismus" und „Semidemokratie" und in letzter Zeit von „defekten Demokratien" hervorbrachten.

Clark D. Neher schreibt der „Asian Style Democracy" folgende Merkmale zu: *Erstens* wechselseitige Loyalitätsverhältnisse in Form von hierarchisch strukturierten Patron-Klientelbeziehungen, die zur Ausbildung informeller Netzwerke jenseits aller Institutionen und den ihnen rechtlich zugewiesenen Zuständigkeiten führen; *Zweitens* eine starke Personalisierung von Herrschaft, in der das persönliche Charisma eines starken und gerechten Führers schwerer wiegt als die institutionelle Legitimierung von Macht; *Drittens* eine enge

damit die in den überkommenen Gesellschaften erstickten Entwicklungsimpulse freigesetzt werden. Das Ergebnis waren kommunistische oder westlich orientierte Wachstumsökonomien. Menzel/ Senghaas 1986: 77.

[28] Lee 1997: 60-65

[29] Song 1992: 335

Verknüpfung von Macht und absoluter „Autorität", verstanden als moralisch legitime Herrschaftsausübung; *Viertens* ein starker korporatistischer Staat mit ausgeprägter Interventionsmentalität; Fünftens in Zeiten formal-demokratischer Herrschaft Bevorzugung von dominant-party systems – also Systemen, in denen eine einzige Partei die Politik bestimmt und alle anderen lediglich eine Korrektivfunktion ausüben[30].

Mit Neher konstatieren auch einige Politikwissenschaftler[31] in Ostasien eine Entwicklung hin zu einer Form der illiberalen Demokratie, in der sich ein, im Interesse der herrschenden Schichten und im Eigeninteresse intervenierender, starker Staat formal-demokratischer politischer Institutionen bedient, diese aber in einem etatistisch-anti-liberalen Sinne umdefiniert. Dies führe letztlich zur Praktizierung eines „paternalistischen Demokratiemodells" auf Kosten liberal-demokratischer Elemente[32].

Man fragt sich zum einen, was daran so spezifisch asiatisch sein soll, und zum anderen, warum man zeitweilig und partiell auftretende Phänomene als allgemeine Eigenschaften ostasiatischer Politiksysteme darstellt und darstellen kann. Kann man, auch im besten Falle, damit kaum mehr als einen kurzen Abschnitt in langen politischen Entwicklungsprozessen dieser Länder erfassen? Läuft man zudem nicht Gefahr, mit dieser Art Interpretation bestimmten politischen Kräften, die in der autoritären/ konservativen Tradition dieser Länder verankert sind, eine Legitimationsgrundlage zu liefern? Hier liegt das grundsätzliche Problem kulturessentialistischer Erklärungsansätze.

Die traditionale Kultur Ostasiens kann nicht als ultima ratio die politische Entwicklung dieser Gesellschaft bestimmen. Zudem ist Kultur nichts Statisches, sondern vielmehr selbst einer Entwicklung unterworfen. Auch in Europa bildete sich erst im Übergang zur Moderne, wie er sich in der Aufklärung und den demokratisierenden Revolutionen des achtzehnten Jahrhunderts in Frankreich und den USA vollzog, die kulturelle Grundlage der Demokratie und erste Formen ihrer praktischen Realisierung heraus. Kulturelle Wertorientierungen können, wenn überhaupt, nur im Zusammenhang mit sozio-ökonomischen und politischen strukturellen Rahmenbedingungen demokratiehemmend oder -fördernd wirken. Dies gilt auch für Ostasien.

Die kulturelle Wertetradition Ostasiens hat zwar von sich aus kein Parlament oder andere demokratische Institutionen hervorgebracht, ist aber deshalb nicht genuin paternalistisch-anti-liberal. Sie ist vielfältig genug, dass die ostasiatischen Kritiker der These von den „asiatischen Werten", darunter auch Kim Dae Jung, der frühere Dissident und spätere Präsident Südkoreas, gerade in dieser Tradition die kulturelle Grundlage für die Demokratie in Ostasien sehen.

Politische und gesellschaftliche Demokratisierung Ostasiens und konfuzianische Kultur

Kim Dae Jung wandte sich 1994 mit einer harschen Kritik an Lee Kuan Yews „asiatischem Weg" an die internationale Öffentlichkeit[33]. Kim schrieb mit allem Nachdruck, dass es zwischen der ostasiatischen Kultur und einer demokratischen Staatsform keinen Widerspruch gebe. Im Gegenteil: „Asien hat demokratische Denkmodelle, die ebenso tiefgründig

[30] Neher 1994
[31] Wie etwa Bell 1995, Croissant 2002
[32] Merkel 2003: 97
[33] Kim 1994

sind wie die des Westens“. Der Kern der konfuzianischen Herrschaftsethik liege darin, dass „der Wille des Volkes der Wille des Himmels ist“ und dass man deshalb „das Volk wie den Himmel respektieren soll“[34]. Daran könne man doch ohne Schwierigkeiten erkennen, dass sich die konfuzianische Lehre und die Demokratie keineswegs ausschlössen, sondern, ganz im Gegenteil, miteinander harmonierten. Als Ausdruck seiner Opposition zu den autoritären Herrschern in Asien gründete Kim Dae Jung zusammen mit Corazón C. Aquino und anderen asiatischen Demokraten im Dezember 1994 das „Forum of Democratic Leaders in the Asia-Pacific“. Es setzte sich unter anderem für die Freiheit von Aung San Suu Kyi und überhaupt für die Verwirklichung der Demokratie in der Region ein.

Anders als im Westen wurde in den politischen Diskursen in Ostasien nicht der Konflikt zwischen asiatischen und westlichen Werten ausgespielt; vielmehr standen sich die Befürworter einer politischen Sonderentwicklung und eines durchaus universellen Demokratieanspruchs gegenüber. Auf die konfuzianische Tradition Ostasiens, die damals ganz selbstverständlich von den autoritären Machthabern zur Rechtfertigung ihrer Herrschaft instrumentalisiert worden war, beriefen sich gerade auch die Befürworter von universellen Menschenrechten und Demokratie zur Begründung freiheitlicher Regierungssysteme[35].

Dissidenten in Singapur, Malaysia, Indonesien und auch China sowie die Befürworter der Demokratie in Asien kritisierten Verfechter „asiatischer Werte“ wie Lee Kwan Yew und Mohammad bin Mahathir, weil aus ihrer Sicht „das Gerede von asiatischen Werten“ nur ein misslicher Versuch war, repressiver Politik ein schönes Mäntelchen umzuhängen. Es ist „purer Unfug und geradezu ein Betrug an unserer Kultur“ zu behaupten, dass unsere Kultur genuin autoritären Charakters sei, dass uns deshalb das Verständnis für die Menschenrechte fehle und wir daher unreif für die Demokratie seien, schrieb der chinesische Dissident Wei Jingsheng[36]. Selbst ein Redakteur des „Far Eastern Economic Review“ meinte, es sei „eine Beleidigung für Millionen von Asiaten, die für ihre Freiheit gegen die Kolonisatoren und die sie oft ersetzenden Diktatoren gekämpft haben“ und zugleich „eine Beleidigung für die Asiaten, die gestorben sind, die Folter erlitten und Erniedrigungen ertrugen, die auf der Suche nach Respekt für ihre Grundrechte ins Exil flohen“[37].

Dagegen unterstellten die autoritären Machthaber Ost- und Südostasiens den Dissidenten, sich doch nur beim Westen einschmeicheln zu wollen. Für Bilahari Kausikan vom Außenministerium Singapurs bestand eine natürliche taktische Konvergenz der Interessen von westlichen Medien, Menschenrechtsaktivisten und denen jener ambitionierten Eliten Asiens, die die etablierten Regierungen verändern und verdrängen wollten. Diese Eliten würden nur versuchen, sich durch ihren Menschenrechtsdiskurs Sympathie und Legitimation im Ausland zu verschaffen – gerade so wie man während des Kalten Krieges antikommunistische Rhetorik eingesetzt hätte, um die Unterstützung des Westen einzuholen[38].

Der bisherige Entwicklungsweg der ostasiatischen Länder belegt jedoch, wie haltlos der von autoritären und konservativen Politikern betriebene Rekurs auf asiatische Werte war. Wie nicht anders zu erwarten, wurden die Gesellschaften Ostasiens durch das über Jahrzehnte andauernde schnelle Wirtschaftswachstum einem erheblichen Wandel und Veränderungsdruck ausgesetzt. Dazu gehörten die fortschreitende politische Emanzipation von

[34] Kim 1994: 191
[35] Pfennig 1995: 66
[36] Wei 1995: 126
[37] Derek Davies, zit. n. südostasien information, März 1996, S. 30
[38] Kausikan 1993: 36

immer mehr Menschen, Konflikte über die Verteilung der Früchte des Wachstums, Auseinandersetzungen um politische Partizipation, um sich greifende bürgerliche Bewegungen, wie zum Beispiel Umwelt- und Frauenbewegungen, usw. Die autoritären, wenn nicht diktatoralen Regime gerieten dadurch mehr und mehr in Bedrängnis. So wurden diese Länder seit Mitte der neunzehnhundertachtziger Jahre von einer Liberalisierungs- und Demokratisierungswelle erfasst. Die Studentenproteste auf dem Tian'anmen-Platz in Peking 1989 weisen darauf hin, dass sich selbst in der VR China Wünsche nach größerer politischer Partizipation breit machten – und bis heute breit machen[39].

Insofern könnte man sagen, dass sich das Modernisierungsparadigma der Entwicklungsdiktaturen nicht auf die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder eingrenzen ließ. Der Rekurs auf die asiatischen Werte ist daher in erster Linie als ein Versuch des konservativen und autoritären politischen Establishments zu sehen, durch seinen konservativen Wertediskurs die Kontrolle über Gesellschaft und Politik zurück zu gewinnen. Dabei brauchte es nur entsprechende Elemente aus den kulturessentialistischen Diskursen der westlichen Academia über Ostasien und seine wundersamen Erfolge aufzugreifen[40].

Mit der 1997 einsetzenden Wirtschaftskrise in Ostasien ist die große Euphorie für das demokratische Prinzip einer düstereren Einschätzung gewichen. Politiker, die demokratische Prinzipien unterstützten, fanden sich zunehmend in der Defensive[41]. Um so mehr ist es heute eine der wichtigsten Aufgaben Ostasiens, die politischen und gesellschaftlichen Fundamente der Demokratie weiter zu festigen und auszubauen – und dies müsse, so schreibt *Han Sang Jin*, ein bedeutender koreanischer Soziologe, der auch ein enger Berater Kim Dae Jungs war, auf der Grundlage der humanistischen Tradition Ostasiens geschehen[42].

Indem er sich auf die „post-traditionelle" Interpretation des Konfuzianismus von *Theodor de Bary*[43] stützt, will Han, namentlich in *zhongyong* (d.h. in der „Anwendung der Mitte"), die Grundlage für die Gestaltung der neuen ostasiatischen, d.h. für ihn konfuzianischen Demokratie gefunden haben[44]. Bemerkenswerter Weise bezeichnet er eine auf zhongyong beruhende konfuzianische Demokratie als ostasiatische Version des „Dritten Weges" von Anthony Giddens. Der „Dritte Weg" sei ein besonderes politisches Programm, in dem gegensätzliche Werte nebeneinander existieren könnten[45].

Angesichts der großen Herausforderungen, vor denen Ostasien stehe, sei diese Art von Politik dringend notwendig, meint Han. Der Erfolg des „Dritten Weges" hänge im Prinzip von der Fähigkeit ab, die richtige Mitte zu finden[46]. Dafür brauche man einen diskursiven Prozess, den die konfuzianische Lehre des zhongyong ebenso gewährleisten könne wie die

[39] Es ist kein Geheimnis, dass es mittlerweile in China jährlich zu Tausenden von Streiks, Demonstrationen und Petitionskampagnen bis hin zu gewaltvollen Konflikten mit der Polizei und Ortsbehörden kommt. Zhang 2003: 866

[40] Vergl. dazu Lee 2003b, 2003c

[41] Meinardus 2003

[42] Han Sang Jin hatte während der Präsidentschaft von Kim Dae Jung das Amt des Vorsitzenden der Präsidialkommission für politische Planung inne. In dieser Funktion war er auch für den Bereich Kultur und Gesellschaft zuständig, als Präsident Kim Dae Jung noch während der Asienkrise am 15.8.1998, am 50. Jahrestag der Gründung Südkoreas, die sog. Bewegung für die 2. Gründung des Staates ins Leben rief, mit der er das Land aus der Wirtschaftskrise herausführen wollte.

[43] Han Sang Jin zitiert vornehmlich zwei Bücher von de Bary, nämlich *East Asian Civilizations* (Cambridge, Mass., 1988) und *The Trouble with Confucianism* (Cambridge, Mass., 1991).

[44] Er betont dies in Veröffentlichungen, Vorträgen und Interviews immer wieder. Vergl. Han 2003, 2000, 1998

[45] Han 2003: 340

[46] Han 2001

kommunikative Diskursethik von Habermas. In diesem Sinne plädiert Han Sang Jin dafür, den Konfuzianismus als „diskursives Paradigma von Gesellschaft und Politik" zu rekonstruieren, um damit eine diskursiv-partizipatorische Demokratie aufzubauen[47].

Han Sang Jin bestreitet nicht, dass die alte konfuzianische Tradition seit Mitte des neunzehnten Jahrhunderts einer starken Erosion unterworfen war. Dies hindert ihn aber nicht, von der Revitalisierung des Konfuzianismus zu sprechen. Diese begründet er damit, dass in einer von ihm durchgeführten Erhebung die Studenten und Absolventen der Seoul National Universität[48], die den Nutzen bestimmter Strömungen des Konfuzianismus bewerten sollten, mit großer Mehrheit der Auffassung waren, dass Eigenschaften wie *minbon* (ein Denken, das auf der Initiative des Volkes beruht und eine auf Wohlfahrt beruhende Politik befürwortet,) für Koreas Zukunft benötigt würden. So meinten 97,6% der Antwortgeber, die Idee des minbon sei am besten geeignet, die Werkzeuge für eine Erneuerung Koreas im einundzwanzigsten Jahrhundert bereitzustellen. Einen starken Kontrast dazu bildeten die negativen Reaktionen, die die Frage nach der immer noch vorherrschenden Vorzugsbehandlung des ältesten Sohnes als Rückgrat der konfuzianischen Gesellschaftsordnung hervorrief. Nur 16% hielten dieses Prinzip für die Zukunft Koreas von Nutzen.

Daran sei zu erkennen, so Han, dass innerhalb des Konfuzianismus jene universalistischen Strömungen klar favorisiert würden, die mit Demokratie und Menschenrechten kompatibel seien. Hingegen verwarf eine klare Mehrheit Strömungen, die autoritäre und hierarchische Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen stützten. Deshalb glaubt Han, dass die humanitätsbefruchtenden Traditionen innerhalb des Konfuzianismus[49], die

---

[47] Han schlägt eine destruktiv-rekonstruktive methodische Vorgehensweise vor. Diese Methode sei notwendig, damit die Merkmale dieser Kultur nicht wieder, wie in der Vergangenheit, als Werkzeug der Unterdrückung benutzt würden. „Wir müssen einerseits der Möglichkeit nachgehen, die mit der Erhaltung des Status quo fest verknüpfte Hauptströmung der Tradition zu dekonstruieren, während wir andererseits alternative Leseweisen von Traditionen rekonstruieren. Dekonstruktion ist nötig, denn die Tradition ist apologetisch benutzt worden, um Machtbeziehungen zu legitimieren. Rekonstruktion ist, auf der anderen Seite, nur sinnvoll, wenn wir annehmen, daß die Tradition noch viele andere, wenn auch latente oder marginale Züge und Strömungen einschließt, die von entscheidender Bedeutung sein können. Die Kulturanalyse kann so als Bewegung von der Dekonstruktion zur Rekonstruktion über die Neugestaltung der Brennpunkte von Traditionen gesehen werden." Han 2003: 336.

[48] Han befragte die Studenten, die von 1981 bis 1989 seine Lehrveranstaltung „Einführung in die Soziologie" an der Seoul National University besucht hatten. In jedem Semester gab er ihnen eine Aufgabe, die mit einer Aufbereitung und Analyse der eigenen Biografie verbunden war. Dabei sollten die Studenten sich auf die von L. Kohlberg vorgelegte Theorie der Moralentwicklung konzentrieren, insbesondere auf die Konflikte und Belastungen beim Übergang vom Stadium der konventionellen in das der postkonventionellen Moral. Auf diese Weise kamen mehr als 2000 Berichte zusammen. Später schickte er an etwa 1200 ehemalige Studenten einen ausführlichen Fragebogen sowie eine Kopie ihrer damaligen Arbeiten. Etwa 650 Fragebögen kamen zurück. Han 2003: 330

[49] Han steht mit dieser humanistischen Interpretation des Konfuzianismus nicht allein. Eine Reihe von Philosophen der Gegenwart – die chinesischen Philosophen Liang Shuming, Zhang Junmai (Carsun Chang), Tang Junyi, Mou Zongsan, Xu Fuguan, Feng Yulan und westliche Philosophen wie Theodor de Bary, David Hall usw. – betonen die humanistischen Elemente des Konfuzianismus. In Deutschland sind es Heiner Roetz und Gregor Paul. Heiner Roetz erklärt, Konfuzius sei keineswegs ein altväterlicher, biederer Lehrer von Tugend und Harmonie gewesen, der den sich auf ihn berufenden Gesellschaften, welche Verhältnisse auch immer in ihnen herrschen mögen, ihre Alltagsmoral lieferte. Ihm ging es nicht einfach um die Tugenden, sondern vielmehr um die innere Einstellung, die den Tugenden zugrunde liege, und um die moralische Verfassung der Gemeinwesen. Konfuzius habe besonders betont, dass der Mensch nur im Bewusstsein der eigenen Würde und seiner inneren moralischen Kraft aus sich selbst heraus dem *tao* verpflichtet sei, und zwar selbst dann, wenn sich ihm Respektpersonen entgegenstellten. (Der Begriff *tao* bedeutet direkt übersetzt den „rechten Weg", im europäischen Kontext würde *tao* am ehesten mit dem Begriff des Naturrechts bzw. dem „Gesetz der Natur" umschrieben werden.). Daraus ergäben sich auch die konfuzianischen Axiome, auf die sich die demokratische Opposition Ostasiens stütze: „ein großer Minister dient seinem Herrn, indem er dem *tao* folgt; wird das unmöglich, tritt er zurück ... in den grundlegenden Aspekten der Moral gibt man

von Natur aus partizipatorisch und deliberativ seien, künfig noch mehr betont werden würden[50].

Es wird oft angenommen, dass die konfuzianische Tradition ein einheitlicher, klar abgegrenzter Block ist, und dass die Ziele der ostasiatischen Gesellschaften in einem objektiven, klar abgegrenzten Normenkodex zu fassen sind. Dies ist eine Fiktion, die im Westen allerdings schon im achtzehnten Jahrhundert existierte. In Wirklichkeit hat es Hunderte von Konfuzianismen gegeben, darunter die Lehre von Konfuzius selbst, die von Menzius, Zhuxi, Wang Yang-ming und von vielen anderen mehr. Die konfuzianische Lehre der Han-Zeit im zweiten Jahrhundert nach Christus war eine andere als die des Neo-Konfuzianismus im zwölften Jahrhundert in China oder die, die in Korea im sechzehnten Jahrhundert dominierte, oder die, die in Japan in der Tokugawa-Zeit zum Tragen kam. Schon an diesen Beispielen ist zu erkennen, dass die konfuzianische Lehre im Laufe der Geschichte zahlreiche Wandlungen und Erneuerungen durchlebt hat.

Vor diesem Hintergrund ist auch Han Sang Jins Plädoyer für eine Revitalisierung des Konfuzianismus zu betrachten. Andere berühmte Konfuzianismusforscher wie *Song Young Bae* vertraten zu Beginn der neunzehnhundertneunziger Jahre die Auffassung, dass der Modernisierungsprozess Ostasiens ein Prozess der bewussten „Entkonfuzianisierung" gewesen sei. Nach Song habe man in Ostasien, aus einer „unbewussten" konfuzianischen Tradition heraus, bewusst die alte konfuzianische Weltanschauung überwinden wollen. In diesem Sinne sei der Modernisierungsprozess Ostasiens als „Auflösung der konfuzianischen Weltanschauung und ihre moderne Rekonstruktion" zu betrachten. Gegenwärtig sei aber eine moderne Rekonstruktion der konfuzianischen Weltanschauung noch nicht zu erkennen, während ihre Auflösung in diesen Gesellschaften bereits weitgehend erfolgt sei[51]. Han akzeptiert dies, will aber zugleich zeigen, wie eine moderne Rekonstruktion der konfuzianischen Weltanschauung aussehen kann – eben als eine Form von deliberativ-partizipatorischer Demokratie.

Als solche würde sich eine konfuzianische Demokratie nicht wesentlich von einer modernen Demokratie westlicher Prägung unterscheiden. Eine einfache Ost-West-Dichotomie wäre damit auch überwunden. Gerade darum bemüht sich Han Sang Jin, der sich von John Rawls und Charles Taylor ausgehend von einem „zwanglosen übergreifenden Konsens" leiten lässt, indem er auf die Möglichkeit hinweist, dass

> „different groups, countries, religious communities, civilizations, while holding fundamentally incompatible views on theology, metaphysics, human nature, and so on, would come to an agreement on certain norms that ought to govern human behavior"[52].

Sein Ansatz ähnelt dem, mit dem sich die europäischen Philosophen der frühen Aufklärung, wie Leibniz und Voltaire, der Kultur Ostasiens genähert hatten.

---

auch seinem Lehrer nicht nach" (Lunyu 11.23, 15.36); „wenn der Herrscher gegen *tao* verstößt, wird er nicht anders behandelt als der gemeine Mann" (Mengzi IB8). Eben in der Exponierung des zeitlos gültigen Vorrangs der Moral und der durch sie geformten Person vor den von den Menschen geschaffenen Institutionen liege das wohl wichtigste Vermächtnis des Konfuzius für uns: ein Vorrang, der durch kein politisches Verfahren, kein rechtliches System, kein wirtschaftliches Prinzip und auch keine Zweckrationalität substituierbar sei (Roetz 1995: 115).

[50] Han 2003: 331

[51] Song 1990: 246

[52] Taylor, 1999: 124

Die Entwicklung der e-democracy in Korea, die sich nach den Parlamentswahlen 2000[53] und der Präsidentschaftswahl 2002[54] fest etabliert hat, das politische System Japans mit seinen institutionalisierten Beratungskommissionen (shingikai) oder auch die politische Entwicklung in Taiwan während der neunzehnhundertneunziger Jahre illustrieren, dass die Hoffnung auf die Entwicklung einer deliberativ-partizipatorischen Demokratie in Ostasien nicht unbegründet sein muss.

Sozialstaatliche Entwicklung in Ostasien – „Confucian Welfare State"?

So wie die „asiatischen Werte" ungeachtet ihres ideologisch-instrumentellen Charakters in den neunzehnhundertneunziger Jahren von vielen Wissenschaftlern im Westen rezipiert wurden, um die Andersartigkeit der ostasiatischen politischen Systeme zu begründen, wurde der Begriff „Confucian welfare state" 1993 von *Catherine Jones* eingeführt und von vielen Fachleuten auf dem Gebiet der Sozialpolitik übernommen[55].

Jones definiert den „Confucian welfare state" folgendermaßen:

> „conservative corporatism without (Western-Style) worker participation; subsidarity without the Church; solidarity without equality; laissez-fair without libertarianism: an alternative expression for all this might be household economy welfare states – run in the style of a would-be traditional, Confucian, extended family".[56]

Ihrer Ansicht nach war die europäische Wahrnehmung der ostasiatischen Wohlfahrtssysteme bis dahin eine grundsätzlich negative. „By Western standards – welfare state standards – the brash new high performers are seen as falling short: as minimalist on welfare, maximalist on profit; the unacceptable face of capitalism indeed; unfair competition".[57] Jones rückt dieses System in ein positives Licht, indem sie schreibt, dass Ostasien gerade durch seine auf Familie und Gemeinschaft beruhenden Wohlfahrtssysteme konkurrenzfähiger sei als Europa. Daraus folgert sie: „if greater competitiveness is what is called for, why not a variant of Confucianism for Europe?"[58]

Damit redete sie, wie schon die Vertreter von „asiatischen Werten", denjenigen das Wort, die ohnehin eine Reduzierung der Sozialausgaben und Lohnnebenkosten forderten, um die Konkurrenzfähigkeit des Westens gegenüber den schnell wachsenden Wirtschaften

[53] Bei dieser Wahl veröffentlichte die *Citizens' Alliance* (*Simin Chamyeoyeondae*), die sich aus ca. 600 einzelnen NGO-Gruppen zusammensetzt, bei den Parlamentswahlen im April 2000 eine „schwarze Liste" mit den Namen von 86 Kandidaten, die ihrer Ansicht nach als Bewerber für die Nationalversammlung ungeeignet waren. Daran schlossen sich Kampagnen im Internet an. Die *Alliance* trug dafür Informationen über den Wehrdienst, die Steuerzahlungen, das Vorstrafenregister und andere Daten der Kandidaten zusammen und machte sie im Internet publik. Diese Kampagnen waren ein großer Erfolg für die *Alliance*, da 59 der 86 Kandidaten die Wahl verloren, darunter mehrere politische „Schwergewichte". Im Hinblick auf die Parlamentswahlen im April 2004 hat die *Alliance* bereits angekündigt, dass sie erneut eine Kampagne organisieren werde. Nach Meinungsumfragen sagen 65% der Bürger, dass sie von den Kampagnen der Bürgerorganisationen beeinflusst werden. Yeanhab News, 6.1.2004. http://kr.news.yahoo.com/service/news/ShellView.htm?ArticleID=2004010607521761201&LinkID=7&bbs=on&NewsSetID=1&ModuleID=468

[54] Zur Rolle des Internets bei dieser Wahl siehe Lee 2003.

[55] White/ Goodman 1998: 13

[56] Jones 1993: 214

[57] Jones 1993: 198

[58] Jones 1993: 215

Ostasiens zu gewährleisten. *Ezra Vogel* hatte bereits 1980 auf die angeblich kulturbedingte Andersartigkeit des japanischen Wohlfahrtssystems aufmerksam gemacht. Er hatte damals Japan als Modell für den Westen gepriesen, mit dem Argument, Japan habe ein Wohlfahrtssystem mit „Sicherheit ohne Rechtsanspruch" aufgebaut. Hingegen diagnostizierte er für den Westen:

> „In the West (...) charity (…) has been transformed into a government-sponsored system impersonally operated, leading to a sense of entitlement. The recipient has less appreciation for what is received than annoyance at what is not received. The resulting cycle of frustration, lack of motivation for work, unattractiveness to employer, and self-depreciation has disastrous consequences to the social fabric of many Western countries." [59]

Mit den wirtschaftlichen Erfolgen Ostasiens wurde diese Art der Perzeption des Sozialstaats von Jones und später von anderen auf die gesamte ostasiatische Region übertragen. 1998, also fünf Jahre nach Jones, sprachen White und Goodman schon vom „welfare orientalism", den sich der Westen zum Vorbild nehmen solle:

> „Nowhere is this phenomenon of positive image more evident than in the area of social welfare without high levels of government expenditure or a large bureaucracy, and laud the spirit of individual and group responsibility and the crucial role of the family in providing social insurance and services."[60](…) „Positive Orientalism of the instrumental kind has flourished over recent years among political circles in Western societies as their populations age and the post-war promises of minimum standards of welfare guaranteed by the state look increasingly difficult to meet. Politicians from all sides have to face this increasingly bleak socio-economic reality and, once again, East Asia offers a useful 'model' on which to draw in seeking to convince the electorate of the need for welfare reform."[61]

Die seit 1990 durchgeführten Untersuchungen über die Wohlfahrtssysteme der Länder Ostasiens[62] basierten auf Esping-Andersens Kategorisierung von Wohlfahrtsstaaten in drei Gruppen – liberal, konservativ-korporativ und sozialdemokratisch. Im Mittelpunkt dieser Untersuchungen standen dementsprechend Fragen wie: Lassen sich die Wohlfahrtssysteme in Ostasien in Esping-Andersens Typologisierung unterbringen, oder stellen sie einen ganz anderen Typ von Wohlfahrtssystem dar? Kann Ostasien mit seinen Wohlfahrtssystemen ein Modell für den Westen sein? Gibt es überhaupt ein ostasiatisches Modell?

Roger Goodman, *Gordon White* und *Huck-ju Kwon* haben mit ihrem Buch „The East Asian Welfare Model" die bisher umfassendste Studie zu diesem Thema geliefert. Sie sind der Meinung, dass es wenig Sinn macht, in Ostasien nach einem Modell für den Westen zu suchen. Die für die Regierung „billigen" Wohlfahrtssysteme Ostasiens mögen zwar in den Augen der westlichen Politiker attraktiv erscheinen, es sei aber zu bedenken, dass alle Elemente dieser Systeme Teil von staatsdominierten Entwicklungsregimen seien und nur in diesem Kontext verstanden werden könnten[63]. Zumal seien die Wohlfahrtssysteme Ostasiens keineswegs so homogen, wie von manchen Autoren angenommen werde. Man dürfe deshalb nicht allzu sehr vereinfachen. Die drei Autoren finden allerdings eine Reihe von

[59] Vogel 1980: 202
[60] White/ Goodman 1998: 4
[61] White/ Goodman 1998: 10
[62] z.B. Dixon/ Chow 1992, Goodman/ Peng 1995, White/ Goodman/ Kwon 1998, Jacobs 1998
[63] White/ Goodman 1998: 18

Gemeinsamkeiten dieser Systeme, so dass sie trotz dieser Einschränkungen vom „East Asian Welfare Model“ sprechen.

Mit dem Ausbruch der Asienkrise 1997/98 verloren die Wohlfahrtssysteme Ostasiens ebenso wie die „asiatischen Werte“ schnell ihren Modellcharakter; ebenso schnell schwand im Westen das politische Interesse an ihren vermeintlichen Reizen. Infolgedessen konzentrierten sich spätere Untersuchungen überwiegend auf ihre Klassifizierung innerhalb verschiedener Wohlfahrtsregime[64]. Nun ist von einem „konservativen Wohlfahrtsstaat-System“ im Sinne Esping-Andersens [65] oder bei Kwon Huck-ju von einem „welfare developmentalism“ die Rede[66]. Auf diese Versuche muss hier nicht eingegangen werden. Stattdessen sollen einige wichtige Gemeinsamkeiten der ostasiatischen Wohlfahrtssysteme skizziert werden.

In Ostasien hatte man schon lange vor der Demokratisierung damit begonnen, Wohlfahrtssysteme aufzubauen. In Japan wurde die Grundstruktur des heutigen Wohlfahrtssystems bereits vor dem Zweiten Weltkrieg gelegt. So wurde bereits 1922 ein gesetzliches Krankenversicherungssystem eingeführt; 1936 wurden Unternehmen bei Entlassungen und bei Erreichen der Altersgrenze zur Zahlung von Abfindungssummen verpflichtet. Unmittelbar nach dem Krieg wurde unter dem Druck der amerikanischen Besatzungsmacht 1946 ein Sozialhilfesystem mit einem weitgehenden Rechtsanspruch der Leistungsempfänger durchgesetzt[67].

In Singapur wurde noch vor der Unabhängigkeit von der britischen Kolonialherrschaft 1953 ein Sozialhilfesystem (Central Provident Fund) und 1960 zur Verbesserung der Wohnsitutation das Housing and Development Board (HDB) eingerichtet[68]. Ebenfalls noch unter der britischen Herrschaft wurde in Hong Kong ein Sozialhilfesystem (Comprehensive Social Security Assistance) durchgesetzt[69]. In Taiwan führte die Kuomintang-Regierung (KMT) 1950 eine Sozialversicherung für Arbeiter und 1958 eine für Regierungsangestellte ein[70]. In Korea wurde durch Park Chung Hee, der 1961 durch einen Militärputsch die Macht ergriffen hatte, bereits 1963 eine Unfallversicherung für Industriebeschäftigte durchgesetzt. Nach einem zehn Jahre währenden Pilotprogramm wurde 1977 das Nationale Krankenversicherungssystem landesweit eingeführt[71].

Auch die chinesischen Regierungen der Post-Mao-Ära haben die Notwendigkeit eines funktionsfähigen Systems der sozialen Sicherung erkannt und sind dabei, ein öffentliches Gesundheits- und Versicherungssystem, ein System der Sozialhilfe, eine Alterssicherung in der Form einer Grundrente und eine Arbeitslosenversicherung aufzubauen, bzw. bestehende Systeme zu reformieren. 1992 öffneten sie den chinesischen Markt, wenn auch mit Einschränkungen, für ausländische Versicherer[72].

Die Einführung der ersten sozialen Sicherungsprogramme in Ostasien geschah auf einem niedrigeren Niveau sozial-wirtschaftlicher Entwicklung als im Westen[73]. Dies sei ein

[64] z.B. Rieger/ Leibfried 1999, Wad 1999, Holliday 2000, Aspalter 2001, Kwon 2003
[65] Aspalter 2001
[66] Kwon 2003
[67] Thränhardt 1998: 440
[68] Tremewan 1998: 83-84
[69] Mehr dazu siehe Kwon 1998: 38-39
[70] Mehr dazu siehe Kwon 1998: 46-47
[71] Kwon 1998: 51
[72] Mehr dazu siehe Arts/ Van Doorn/ Ton 2001, Wang 2002, Zhang 2003
[73] Hort/ Kuhnle 2000: 167-168

Zeichen dafür, meint Kwon, dass die Länder Ostasiens soziale Wohlfahrtsprogramme als Teil ihrer wirtschaftlichen Entwicklungsstrategien betrachteten und umsetzten[74]. Darin liegt sicherlich eine der Ursachen für die starke Rolle des Staates in allen Wohlfahrtssystemen Ostasiens.

Allerdings unterscheidet sich die Grundstruktur der Wohlfahrtssysteme dieser Länder, was die Unterscheidung von Sozialversicherungen einerseits und Sozialhilfe andererseits angeht, nicht wesentlich von der der meisten europäischen Staaten. Dies ist nicht weiter überraschend, da sich diese Länder die Systeme und Institutionen der sozialen Sicherung des Westens zum Vorbild genommen hatten. Das japanische System ist deshalb dem Bismarckschen Modell sehr ähnlich; so ist es vom Versicherungsgedanken geprägt und institutionell nach Berufsgruppen fragmentiert. Korea und Taiwan sind wiederum vom japanischen System wesentlich beeinflusst worden[75]. Im Falle Hong Kongs und Singapurs ist der britische Einfluss nicht zu übersehen.

Nicht zuletzt deshalb ist eine kulturessentialistische Betrachtungsweise der Wohlfahrtssysteme in Ostasien fragwürdig, egal ob es sich wie bei Catherine Jones' „Confucian welfare state" um einen positiven Orientalismus handelt, oder ob man wie Leibfried und Rieger auf der Linie von Max Weber den Konfuzianismus dafür verantwortlich macht, dass sich die Sozialpolitik in Ostasien zu keiner „autonomen Gestaltungsmacht gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft" verselbstständigt habe[76]. Solche Betrachtungsweisen bilden eine Dichotomie zwischen hypothetischen Alternativen, also zwischen Ostasien und dem Westen. Sie leugnen damit auf unnötige Weise nicht nur die Möglichkeiten von Überschneidungen und Gemeinsamkeiten, sondern blockieren sich auch selbst in der Erkenntnis der verschlungenen Wege, auf denen Gesellschaften sich treffen und gegenseitig beeinflussen. Soziale Werte werden gerade durch solche Interaktionen verwandelt[77]. Hingegen identifizieren Vertreter des kulturessentialistischen Ansatzes bestimmte Aspekte der Wohlfahrtssysteme Ostasiens mit (in der Regel ihren eigenen) Vorstellungen von der konfuzianischen Kultur und betrachten diese dann zudem als zeitlos und statisch. Deshalb sind sie nicht in der Lage oder auch nicht bereit, die Dynamik der sozialstaatlichen Entwicklungen in Ostasien zu erkennen.

Die Länder Ostasiens sind jedoch dabei, vollwertige Wohlfahrtssysteme aufzubauen, wenngleich diese im Vergleich zu denen der westlichen Industrieländer meist noch unterentwickelt sind. Nur Japan besitzt voll entwickelte und leistungsfähige Systeme der sozialen Sicherung, die sich mit den westeuropäischen messen lassen[78]. In Korea und Taiwan existiert bereits eine gut ausgebaute wohlfahrtsstaatliche Infrastruktur. So wird in Korea seit 1988 das nationale Altersrentenprogramm schrittweise aufgebaut, ein Programm, das 1972 unter Park Chung Hee schon einmal eingeführt werden sollte, dann aber wegen der Ölkrise aufgegeben wurde[79]. Auch auf Taiwan wurde im Zuge der Demokratisierung 1995 ein nationales Krankenversicherungssystem eingeführt, das alle Bürger einschließt[80].

---

[74] Kwon 2003: 3. In diesem Sinne schrieben auch Goodman und White, dass das „East Asian welfare model" in die Entwicklungsstrategien dieser Staaten eingegliedert war. Die sie tragende Entwicklungsideologie habe die Wohlfahrt Bürger über die wirtschaftliche Effizienz gestellt. White/ Goodman 1998: 17.
[75] Jacobs 1998: 44
[76] Rieger/ Leibfried 1999: 415
[77] White/ Goodman 1998: 16
[78] Vergl. dazu genauer Lee 2004
[79] Kwon 1998: 197
[80] Ku 1998: 121

Beim Ausbau der sozialen Sicherungssysteme reagiert man auch auf Veränderungen des wirtschaftlichen und internationalen Umfeldes. So war in Korea und Taiwan nach der Asienkrise 1997/98 das übergeordnete Ziel der Wirtschaftspolitik nicht mehr ein möglichst hohes Wirtschaftswachstum, sondern die internationale Konkurrenzfähigkeit dieser Länder und ihrer Unternehmen. Entsprechend wurde der Stellenwert der Sozialpolitik neu definiert. Insbesondere wurde die Arbeitslosenversicherung gestärkt, da nicht nur die Krise selbst, sondern auch die größere Gefährdung von Arbeitsplätzen durch die internationale Konkurrenz dies erforderlich machten: Der durch die Demokratisierungsprozesse zustande gekommene institutionelle Rahmen begünstigte die erfolgreiche Durchsetzung größerer sozialer Rechte[81]. Wie stark gerade die Arbeitslosenversicherung ausgebaut wurde, verdeutlicht die folgende Tabelle.

Tabelle 1: Arbeitslose und Arbeitslosengeldempfänger[1] (1997-2001; in Prozent)

	1997	1998	1999	2000	2001
Korea	7.8	26.34	33.1	33.3	44.7
Taiwan	n.a.	n.a.	13.9	35.9	107.9

[1] Proportion of people receiving unemployment benefits among the unemployed.
Source: Korea Statistical Yearbook and Employment Insurance Review (Korea); Statistical Yearbook of the Republic of China and Council of Labour Affairs (http://dbsi.cla.tw/stat/), zit.n. Kwon 2003: 15.

Trotz der strukturellen Ähnlichkeiten sollte man bei Vergleichen mit westlichen Ländern Vorsicht walten lassen, da die innere Logik der ostasiatischen Systeme durchaus Unterschiede aufweisen kann. Stellt man zum Beispiel Zahlen wie die staatlichen Sozialausgaben- und Steuerlastquoten nebeneinander, erhält man ein verzerrtes Bild, da sich die Finanzierungsseite der Sozialleistungen in Japan und Korea von der westeuropäischer Länder unterscheidet.

Japan und Korea besitzen universale Kranken- und Rentenversicherungssysteme. Obwohl es sich um Pflichtversicherungen handelt, gibt es nicht nur staatliche, sondern auch nicht-staatliche, meist genossenschaftliche Versicherungsträger[82]. Die Einnahmen und Ausgaben dieser Genossenschaften bzw. Unterstützungskassen erscheinen nicht in den öffentlichen Haushalten. Deshalb finden sie bei der Berechnung der Sozialausgabenquoten meist keine Berücksichtigung[83]. Der unmittelbare Vergleich staatlicher Sozialausgabenquoten kann daher leicht in die Irre führen.

Das Verhältnis zwischen sozialen Leistungen und öffentlichen Ausgaben, so betont Kwon, hängt vom Charakter der Rolle des Staates im Wohlfahrtssystem ab. In Ostasien spielt der Staat im Vergleich zu Westeuropa in größerem Maße die Rolle eines Regulators als die eines Anbieters:

[81] Kwon 2003: 19.
[82] Solche Genossenschaften bzw. Unterstützungskassen gibt es z.B. für Lehrer an Privatschulen und öffentlich Bedienstete.
[83] „The expenditure approach underestimates the delivery of social welfare in Japan and Korea and does not allow for a valid comparison with systems in which the method of financing is different" (Kwon 1997: 470-470).
Eine Ausnahme in Japan bildet die vom IPSS (National Institute for Population and Social Security Research) erarbeitete Statistik, die auch nicht-staatliche Träger umfasst. Das IPSS gibt die Sozialausgabenquote für 2000 mit 20,53 Prozent des Volkseinkommens an. Lee 2004: 58, Tabelle A-1.

> „Under such an arrangement, the delivery of social welfare may be entirely private, although not voluntary, and financial resources from the government are not a necessary condition for the validity of the social welfare system.“[84]

Aufgrund dieser unterschiedlichen Art staatlicher Intervention im Wohlfahrtsbereich bedeutet der Umstand, wie White und Goodman betonen, dass die Wohlfahrtssysteme Ostasiens im monetären Sinne für den Staat kostengünstiger sind als im Westen, nicht gleich, dass diese Systeme quantitativ und qualitativ weniger Wohlfahrt produzieren[85].

Auch im Hinblick auf die Einkommensverteilung sind direkte Vergleiche problematisch. Die Einkommensteuern fallen in Ostasien im Allgemeinen geringer aus als im Westen. Auch die Verkaufssteuern sind meist niedriger. Entsprechend stehen weniger Mittel für die Einkommensverteilung zur Verfügung[86]. Dennoch sind die Indices der Einkommensverteilung in Ostasien nicht schlechter als in Europa. Japan nimmt in der Statistik der Weltbank mit einem Gini-Index von 0,249 (1992-2000) sogar einen Spitzenplatz ein, nur knapp hinter Dänemark. Auch Korea (0,316) steht deutlich besser da als Großbritannien (0,368) oder die Schweiz (0,331)[87]. Das bedeutet, dass die primäre Einkommensverteilung in Japan und Korea bereits relativ gleichmäßig ist. Dies beruht darauf, dass die ostasiatischen Staaten durch einen recht radikalen Kündigungsschutz, Minimallöhne und aktive Arbeitsmarktpolitik mittel- und unmittelbar Beschäftigung und Einkommen sichern und schaffen[88]. Dadurch sind sie weniger darauf angewiesen, durch Steuern und Transfers die Einkommensverteilung sekundär zu verändern.

Bemerkenswert ist indes, dass sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Reformen in Ostasien im Wesentlichen ohne großen Druck seitens der Gewerkschaften oder politischer Parteien mit sozialdemokratischer Orientierung, sondern meist unter konservativen Regimen, ja sogar Diktaturen, vorangetrieben wurden. Hierin unterscheidet sich die ostasiatische Erfahrung von den westeuropäischen und auch von den deutschen und österreichischen Erfahrungen deutlich. Deshalb sollte auf die Wohlfahrtssysteme Ostasiens nicht ohne weiteres der Begriff „conservative welfare regime“ im Sinne Esping-Andersens angewendet werden, denn in diesen spielen Gewerkschaften und Parteien eine entscheidende Rolle.

Die Wohlfahrtssysteme Ostasiens sind durch die nachholenden Entwicklungsstrategien dieser Länder geprägt worden. Dabei rezipierten sie natürlich die Erfahrungen der westeuropäischen Länder, die sich lange vor ihnen industrialisiert hatten, zogen aber ihre eigenen Lehren aus diesen Erfahrungen und entwickelten angesichts ihrer jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten ihre eigenen Ansätze und Systeme. Angesichts der vielen Gemeinsamkeiten der Länder Ostasiens – hohe Bevölkerungsdichten, geringe natürliche Ressourcen, starker Nationalismus, ausgeprägte Leistungsorientierung und Gerechtigkeitsvorstellungen usw. – ist es nicht überraschend, dass sich diese Länder in vieler Hinsicht ähneln und sogar konvergieren. Deshalb kann man auch von einem „East Asian Welfare Model“ sprechen. Allerdings enthalten die einzelnen Wohlfahrtssysteme Ostasiens

[84] Kwon 1997: 471
[85] White/ Goodman 1998: 18
[86] Kwon 1997: 474
[87] Quelle: World Development Indicators 2002, http://earthtrends.wri.org/text/ECN/variables/353.htm
[88] Die ist im Falle Japans besonders deutlich zu erkennen. Lee 2005

zahlreiche Besonderheiten, so dass jedes System für sich einzigartig ist. Dieses Gemisch aus Einheit und Vielfalt gilt freilich auch für die Wohlfahrtssysteme im Westen.

Fazit: Kultur Ostasiens und Soziale Demokratie

Fassen wir zusammen: Im Mittelpunkt der internationalen Debatte über Ostasien und seine Kultur in den neunzehnhundertneunziger Jahren stand die Auseinandersetzung mit kulturessentialistischen Erklärungsmustern. Die Befürworter des kulturessentialistischen Erklärungsansatzes stellten die Andersartigkeit der konfuzianischen Kultur Ostasiens in den Vordergrund und meinten, damit Erscheinungen wie die autoritären Regime dieser Länder und die andersartig konzipierten Wohlfahrtssysteme erklären bzw. rechtfertigen zu können. Die Kritiker dieses Ansatzes stellten die Konvergenz zwischen der ostasiatisch-konfuzianischen und der westlichen Kultur in den Vordergrund oder lehnten den kulturessentialistischen Ansatz überhaupt ab. In Bezug auf die Entwicklung des Wohlfahrtssystems legten sie deshalb mehr Wert auf historisch-institutionelle als auf kulturelle Aspekte.

An dieser kontrovers geführten Debatte ist zu erkennen, wie vielseitig die konfuzianische Kultur Ostasiens eigentlich ist. Denn weder diejenigen, die die Andersartigkeit der konfuzianischen und der westlichen Kultur hervorheben, noch ihre Kritiker, die die Konvergenz von beiden Kulturen betonen, haben die Elemente erfunden, mit denen sie argumentieren: In der konfuzianischen Tradition Ostasiens lassen sich sowohl kollektivistische und autoritäre Aspekte, die insbesondere von Verfechtern von „asiatischen Werten" unterstrichen werden, als auch humanistische Elemente feststellen. Dies ist im Westen nicht wesentlich anders. Zur kulturellen Tradition des Westens gehört nicht nur die Aufklärung sondern auch die Erfahrung der Inquisition, des Imperialismus und auch des Faschismus. Allerdings war es im Westen gelungen, mit der Aufklärung und den demokratischen Revolutionen des achtzehnten Jahrhunderts in Frankreich und den USA die kulturellen Grundlagen der Demokratie und erste Formen ihrer praktischen Realisierung zu schaffen. Wie Jürgen Habermas einmal gezeigt hat, gingen Menschenrechte und Demokratie, also die Prinzipien der liberalen Demokratie, im Westen aus dem in der Aufklärung wurzelnden Autonomiepostulat hervor[89]. Das ist aber nicht gleichbedeutend damit, dass diese Prinzipien genuin westlich sind, oder umgekehrt, dass die kulturelle Tradition des Westens genuin demokratisch und menschenrechtsfördernd ist – ebenso wenig wie die kulturelle Tradition Ostasiens genuin autoritär ist.

Sicherlich ist es richtig, dass in den Ländern Ostasiens die humanitären Aspekte des Konfuzianismus für lange Zeit nicht richtig zur Geltung kamen. Unter den politischen und ökonomischen Gegebenheiten der Länder Ostasiens, die sich nach einem turbulenten Jahrhundert von erzwungener Öffnung, Kolonialisierung/Halbkolonialisierung, Krieg und Bürgerkrieg in der Mitte des zwanzigsten Jahrhunderts vor dem Nichts wieder fanden, konnte man nicht viel Widerstand gegen Entwicklungsdiktaturen erwarten, die einen Ausweg aus der Misere versprachen. Zuerst sollte die Wirtschaft aufgebaut werden – und dafür nahm man die autoritäre Herrschaft hin. Nicht, dass es keinen demokratisch inspirierten Widerstand gegeben hätte – letztlich waren die Demokraten in Korea und Taiwan auch erfolgreich –, aber die Politik vom „Primat des Wirtschaftswachstums" der Entwicklungsdiktatu-

[89] Vergl. Habermas 1992

ren fand bei der Bevölkerung zunächst großen Anklang – auch weil durch sie die ersten sozialen Sicherungssysteme eingerichtet wurden[90].

Im ausgehenden zwanzigsten Jahrhundert waren diese Diktaturen überwunden und es war nicht mehr die Frage, ob die Länder Ostasiens „reif" für Demokratie seien sondern vielmehr, wie ihre Demokratien zu gestalten seien[91]. Die jungen Demokratien Ostasiens stehen heute vor der schwierigen Aufgabe, einerseits die Herausforderungen der Globalisierung bewältigen zu müssen und andererseits diese Demokratien zu konsolidieren und ihnen tragfähige und stabile Strukturen zu geben[92]. Gerade in diesem Prozess gewinnt die humanistische Tradition des Konfuzianismus eine besondere Bedeutung. Diese Tradition, auf deren Grundlage Kang Yuwei im ausgehenden neunzehnten Jahrhundert das moderne China aufbauen wollte, und auf die die neo-konfuzianischen Philosophen in den neunzehnhundertzwanziger Jahren ihre Hoffnungen auf eine Erneuerung Chinas und Ostasiens gründeten, erlebt nunmehr in den politischen Diskursen dieser Länder eine Renaissance. Am Denken von Han Sang Jin ist gut abzulesen, wie die junge Demokratie mittels einer Verkoppelung mit der eigenen Kulturtradition stabilisiert werden soll. Die im Konfuzianismus enthaltenen demokratischen Entwicklungspotenziale können in diesen Zeiten der politischen Reform und Konsolidierung der Demokratie zur Geltung kommen.

Diese Entwicklung kann nicht bloß auf die Konsolidierung einer formalen Demokratie hinauslaufen. Denn um offene politische Diskurse in einer demokratischen Gesellschaft zu gewährleisten, bedarf es einer materiellen Grundlage. Wo sich Einkommen, Vermögen und Macht auf wenige konzentrieren, kann kaum ein offener politischer Diskurs stattfinden – weshalb schon Hermann Heller gesagt hat, dass die Demokratie stets eine sozialstaatliche Frage bleibe. Sowohl in Korea als auch in Taiwan haben deshalb die neuen demokratischen Regierungen ungeachtet der neoliberalen Globalisierungsdebatte den Sozialstaat weiter ausgebaut, dessen Grundlagen freilich schon vorher von den jeweiligen Diktaturen (u.a. zur Legitimierung ihrer Herrschaft) gelegt worden waren.

Die Wohlfahrtssysteme in Ostasien sind mit der Ausnahme Japans noch nicht voll entwickelt. Wie sie letztlich aussehen werden, ist noch nicht genau zu sagen, da sich solche Systeme unter den jeweiligen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten prozesshaft, also relativ ergebnisoffen entwickeln. Deshalb ist es problematisch, Besonderheiten der Wohlfahrtssysteme Ostasiens einfach mit dem Stempel „konfuzianisch" zu versehen. Wenn die Betonung von Familie und Gemeinschaft zur konfuzianischen Tradition gehört, dann gehören die allgemeine Gleichheit aller Menschen und die Rechte der Bürger auf ein menschenwürdiges Leben ebenfalls zur konfuzianischen Tradition. Hat man doch im Konfuzianismus mit letzteren die offene, mobile soziale Struktur und die wohlwollende Herrschaft begründet. Offensichtlich kann man daran durchaus auch Formen der Sozialen Demokratie programmatisch verankern.

Zur Entfaltung der Sozialen Demokratie in Ostasien wird die Entideologisierung des Begriffs des „Sozialen" beitragen. In diesen Ländern (wiederum mit der Ausnahme Japans) gab es nämlich für Begriffe wie „sozialistisch" oder „sozial" lange Zeit keinen Platz in der

[90] In der Mitte der neunzehnhundertneunziger Jahre in Korea aufkommenden Nostalgie für die Zeit des früheren Diktators Park Chung Hee, das sog. „Park Chung Hee Syndrom", klingt die Akzeptanz seines Regimes noch nach. Siehe dazu Lee 2003a.

[91] Sen 1997: 1

[92] Ob man sie deshalb gleich in die Kategorie von „defekten Demokratien" packen muss, ist eine andere Frage. Vergl. Merkel 2003: 23-25

öffentlichen politischen Diskussion, da diese bis in die Mitte der neunzehnhundertachtziger Jahre automatisch mit dem Kommunismus in Verbindung gebracht wurden, also ideologisch verdächtig waren[93]. Ohne diese ideologische Tabuisierung kann die Soziale Demokratie in Ostasien nun umso leichter eine eigene kulturelle Grundlage finden.

51. Soziale Demokratie als Politische Kultur

Philip Selznick vertritt das Argument, Soziale Demokratie sei als Ganze nichts anderes als eine Form politischer Kultur. Dieses Argument wird auch in der Form vertreten, sie sei identisch mit dem politischen Projekt der Zivilgesellschaft[94]. Obgleich das Argument ein wichtiges Element im Konzept der Sozialen Demokratie kennzeichnet, greift es doch in wesentlichen Punkten zu kurz. In einem trivialen Sinne ist auch das Projekt der Sozialen Demokratie wie jedes politische Projekt eingebettet in eine politische Kultur, die es legitimiert, generiert und trägt. Dennoch ist Soziale Demokratie in erster Linie als ein System von Rechten und Pflichten und den auf sie bezogenen Institutionen und Handlungsprogrammen eine institutionalisierte politische Struktur. Eine Soziale Demokratie, die sich darin erschöpfte, als politische Kultur wirksam zu sein, wäre nichts anderes als eine libertäre Variante des Kommunitarismus oder der Zivilgesellschaft, in der Beteiligungschancen, soziale Sicherungen und das System der wechselseitigen gesellschaftlichen Anerkennung allein auf die Spontaneität des Bürgerengagements und die Kraft seiner moralischen Wertgrundlage angewiesen wäre.

In ihrem historischen Ursprung ist Soziale Demokratie tatsächlich zunächst eine politische Bewegung, geprägt von einer kennzeichnenden politischen Kultur im Rahmen rechtsstaatlicher Institutionen. Als politische Milieukultur verkörpert diese die politischen Grundwerte der Sozialen Demokratie, die sie in den wesentlichen Elementen institutionell verankern will[95]. Das gilt besonders für die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundrechte und die politischen Handlungsprogramme, die deren Geltungsanspruch in der Praxis einlösen können. Im Maße nämlich, wie sich die politische Kultur, die den Prozess der Realisierung des Projekts der Sozialen Demokratie im politischen Willensbildungsprozess der liberalen Demokratie vorantreibt, in Erfolgen und Ergebnissen manifestiert, bildet sie zunehmend ein System von Rechten und Strukturen aus, die politisch institutionalisiert und mit staatlicher Sanktionsgewalt versehen sind. Das gilt beispielsweise für eine Institution wie die Unternehmensmitbestimmung ebenso wie für die Rechte, Anreize und Hilfen des zivilgesellschaftlichen Engagements oder die Rechte der sozialen Sicherung. In zweifacher Hinsicht lebt das Projekt der Sozialen Demokratie jedoch tatsächlich davon, dass es in einer politischen Kultur verkörpert ist, die über die jeweiligen Formen ihrer Institutionalisierung hinaus weist. Die gesellschaftliche Demokratisierung, insbesondere in ihrer Form als zivilgesellschaftliches Engagement, setzt die dauernde Bereitschaft vieler Bürger zu aktiver demokratischer Teilhabe voraus. Und erst aus der gesellschaftsweiten Verbreitung bürgerschaftlicher Orientierungen an Gerechtigkeit und Solidarität kann sich der Prozess der Übertragung der Normen materieller Rechtsstaatlichkeit auf die gesellschaftliche Ge-

[93] Auf konservativer Seite versucht man gelegentlich noch aus diesen alten Gleichsetzungen von „sozial“ und „kommunistisch“ Kapital zu schlagen; so z.B. vor und nach der Präsidentschaftswahl 2002 in Korea.
[94] Selznick 1995
[95] Lösche 1993

samtverfassung speisen, in dem Soziale Demokratie besteht. Gesellschaftliche Demokratie ist als eine zum größeren Teil nicht-institutionalisierte und nicht-professionalisierte Form des politischen Engagements, die zudem für das politische System selbst nicht unmittelbar bestandsnotwendig erscheint, allein in dem Maße und in den Formen wahrscheinlich, wie sie sich als freiwilliges, am Gemeinwohl orientiertes Bürgerengagement manifestiert. Während nun die libertäre Demokratie auch oder vielleicht gerade in einer apathischen oder entfremdeten politischen Kultur gedeihen kann, in der die überwiegende Zahl der Bürger sich nicht in den Werten und Zielen libertärer Demokratie identifiziert, ist das Bürgerengagement der gesellschaftlichen Demokratisierung nur in dem Maße zu erwarten, wie die aktivierten Bürger zumindest mit Teilen der Zielsetzungen und der Werte Sozialer Demokratie übereinstimmen. Der zweite nicht-triviale Grund für die konstitutive Angewiesenheit des Projektes der Sozialen Demokratie auf eine entgegenkommende politische Kultur besteht in der Virulenz der politischen Grundwerte und einem an ihnen orientierten Legitimationsverständnis im überwiegenden Teil der Gesellschaft. In einer Gesellschaft, in der ein ausschlaggebender Teil der Bürgerinnen und Bürger nicht Willens oder bereit ist, im öffentlichen Raum eine Perspektive der Gegenseitigkeit, eines argumentationsfähigen Gemeinwohls und einer verständigungsorientierten Gerechtigkeitsperspektive einzunehmen, hat eine Politik der Sozialen Demokratie nur geringe Chancen.

Die politische Kultur einer Gesellschaft als die Gesamtheit der kollektiv wirksamen Werte, Orientierungen, Einstellungen, Gewohnheiten und Handlungsbereitschaften gegenüber dem Politischen spielt für die Realität, die Prägung und das Funktionieren jeder politischen Verfassung und jedes politischen Verfassungsprojekts eine Schlüsselrolle[96]. Das Projekt der Sozialen Demokratie ist freilich im Unterschied zur libertären Demokratie aus einer Reihe von Gründen auf einige spezifisch entgegen kommende Elemente der politischen Kultur in den Gesellschaften, in den sie sich entfaltet, in besonderer Weise angewiesen.

Erstens: In ihrer Dimension als gesellschaftliche Demokratie, vor allem in den zivilgesellschaftlichen Formen gesellschaftlicher Selbstbestimmung, ist ihre Realisierung nicht durch die Einrichtung und den Gebrauch von Institutionen oder die Implementation politischer Handlungsprogramme (policies) allein möglich, sondern selbst nur als eine Manifestation politischer Kultur, nämlich spontanen politischen Handelns auf der Basis ermöglichender Orientierungen und Motivationen.

Zweitens: Die Virulenz der politischen Grundwerte, auf die sie sich stützen muss, die öffentliche Präsentation ihnen entsprechender politischer Handlungsprogramme und der politische Druck durch unterstützenden Mehrheiten, sind unerlässliche Voraussetzungen dafür, dass der Verfassungsrahmen der liberalen Demokratie mit nachhaltiger Wirkung über lange Fristen hinweg zur Realisierung von Handlungsprogrammen der Sozialen Demokratie genutzt werden kann. Das Zusammentreffen dieses Faktorenbündels für längere Fristens entspricht der Dominanz einer entgegenkommenden Mehrheitskultur.

Drittens: Ein konstitutives Element einer Politik der Sozialen Demokratie besteht in der Kontinuität eines politischen öffentlichen Diskurses, der die Konkurrenz der Interessen und auf sie bezogenen politischen Handlungsprogramme in allen wichtigen politischen Handlungsfeldern im Lichte eines Gerechtigkeitsverständnisses moderiert, an das gesellschaftliche Mehrheiten Anschluss finden können. Dies ist in dem Maße wahrscheinlich, wie die politische Kultur der Gesellschaft von entgegenkommenden Grundwerten geprägt ist.

[96] Almond/ Verba 1963, 1980

Viertens: Die Politik der Sozialen Demokratie setzt einen öffentlichen Raum voraus, in dem in verständigungsorientierten Diskursen die Konkurrenz der politischen Interessen und Handlungsprogrammen in argumentativen Formen ausgetragen werden können. Auch wenn Ausmaß und Anteil argumentativer Rationalität in den öffentlichen Diskursen der modernen Mediendemokratien keineswegs überschätzt werden dürfen, ist ein hinreichender Einfluss von ihnen auf die vorherrschenden Mischformen der medialen Diskurse für den Anspruch der liberalen Demokratie überhaupt, besonders aber für die Chancen einer Politik der Sozialen Demokratie ausschlaggebend. Die Bereitschaft zur verständigungsorientierten Erörterung kontroverser politischer Positionen auf der Grundlage intersubjektiv geteilter Argumente und Informationen ist von der praktizierten Kommunikationskultur der Gesellschaft abhängig. Das gilt gleichermaßen für die öffentliche Kommunikationsbereitschaft selbst, wie auch für die Bereitschaft zu einer angemessenen Balancierung von Konsens und Konflikt und die Fähigkeit zu fairen sozialen Interessenskompromissen.

Vier Typen demokratischer Kultur

In der europäisch-amerikanischen Vergleichsforschung werden vier Typen demokratischer Bürgerkultur unterschieden[97]. Sie sind durch die unterschiedliche Kombination von zwei Einstellungskriterien gekennzeichnet, die in den politischen Orientierungen der realen Sozio-Kultur eine zentrale Rolle spielen: erstens, wer wird für das eigen Schicksal primär verantwortlich gemacht, der Einzelne selbst oder der Staat; zweitens, welche Beziehung des Einzelnen zu den Anderen wird bevorzugt, Wettbewerb oder Kooperation (bzw. Solidarität). Kombiniert man nun diese vier Kriterien miteinander, so ergeben sich vier verschiedene kulturelle Modelle von Demokratie: 1. das *libertäre* (Selbstverantwortung und Wettbewerb): 2. das *republikanische* (Selbstverantwortung und Kooperation); 3. das *liberale* (Staatsverantwortung und Wettbewerb); und 4. das *sozialdemokratische* (Staatsverantwortung und Kooperation)[98].

Aufgrund der empirischen Daten aus dem *World Value Survey* kommen Fuchs/Klingemann nun zu dem Ergebnis, dass Europa im Hinblick auf die Verteilung dieser vier Demokratietypen in der Mentalität der Bevölkerung zwar nicht von einer Trennlinie zwischen Ost und West durchzogen, aber von einem gewissen Gefälle gekennzeichnet ist. Die politische Kultur der Gesellschaft weist im Osten Europas eine stärkere Ausprägung des Verlangens nach einer Demokratie aus, deren Kennzeichen staatliche Verantwortung für den Einzelnen und Kooperation zwischen den Individuen ist. Im Westen überwiegt eine liberale Orientierung, die auf Wettbewerb setzt. Hinzu kommt eine geringe Bereitschaft zum zivilgesellschaftlichen Engagement in Ost-Europa.

Seymour M. Lipset war in seinem transkontinentalen Vergleich der politischen Kulturen zu dem Ergebnis gelangt, dass im Hinblick auf diese Demokratietypen eine Bruchlinie

[97] Fuchs/ Klingemann 2002: 20 ff

[98] Ich ersetze den in der Analyse von Fuchs/Klingemann benutzten Terminus „sozialistisch" durch „sozialdemokratisch", da es sich bei den von ihnen beschriebenen Wertmustern eher um eine Variante des „demokratischen Sozialismus" bzw. der „Sozialen Demokratien" handelt, wie sie traditionell immer von den sozialdemokratischen Parteien in Westeuropa vertreten worden ist, denn ihr liegt eine eindeutige Zustimmung zu den Institutionen des demokratischen Staates zugrunde. Sozialisten in diesem Sinne sind Personen, die dem demokratischen Staat eine Verantwortung für das individuelle Wohlergehen zusprechen und der solidarischen Kooperation zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft Vorrang vor dem Wettbewerb einräumen, also klassische Repräsentanten Sozialer Demokratie.

zu beobachten ist, die die libertäre Mehrheitskultur der USA von den sozialen und liberalen Mehrheitskulturen der Europäer trennt[99]. Während die dem Modell der Sozialen Demokratie korrespondierenden kulturellen Orientierungen in Europa vorherrschen, bilden sie in den USA nur eine Minderheitenposition. Erst eine methodologisch differenzierte Analyse der politisch-kulturellen Milieus innerhalb der einzelnen Gesellschaften kann zeigen, dass alle vier Varianten demokratischer Mentalität in allen Gesellschaften anzutreffen sind, aber in unterschiedlicher Verteilung[100]. Die scheinbar reinen Differenzen zwischen den Typen demokratischer politischer Kultur ergeben sich erst aus der jeweils auf einen bestimmten Zeitraum bezogenen makrogesellschaftlichen Aggregation der sehr unterschiedlichen *Milieu-Kulturen*[101]. Sie verdecken die erheblichen Unterschiede zwischen den in jeder Gesellschaft ausdifferenzierten sozio-kulturellen Milieus und den tieferliegenden Prozessen der Dynamik, die infolge gesellschaftlicher Entwicklungen und Erfahrungen zwischen den unterschiedlichen Wertmustern stattfinden. Tatsächlich finden sich in allen entwickelten Dienstleistungsdemokratie Milieus, die die vier skizzierten Typen politischer Kultur verkörpern, wenn auch in wechselnden Stärkeverhältnissen. Folglich finden sich, in unterschiedlicher Ausprägung und Verbreitung, in allen modernen Gesellschaften auch kulturellen Milieus, die einer Politik der Sozialen Demokratie entgegenkommen. Sie können in spezifischen historischen Erfahrungskontexten als Auslöser für ihre Unterstützung und Umsetzung fungieren.

Soziale Demokratie – Politische Kultur

In der vergleichenden Sozialstaatsforschung spielt das empirisch gestützte Argument eine Schlüsselrolle, das für das Ausmaß und die Art der Sozialstaatsbildung in den einzelnen Ländern die politische Kultur der betreffenden Gesellschaften eine wesentliche Rolle spielt. So ist insbesondere eine in dieser Hinsicht weitreichende Differenz der politischen Kulturen Skandinaviens, der angelsächsischen Länder und der kontinental-europäischen Gesellschaften konstatiert worden. Während für die skandinavischen Länder ein hohes Maß an gesellschaftlicher Solidarität zwischen Gleichen festgestellt worden ist, die wechselseitige Hilfe in hohem Maße als selbstverständlich erscheinen lässt, wurde für die angelsächsischen Länder der Befund einer individualistischen Konkurrenzkultur erhoben, die eine nur geringe Affinität zu Formen solidarischer Verantwortung aufweist. Obgleich die kontinentaleuropäischen Länder in dieser Hinsicht ein hohes Maß an innerer Differenzierung aufweisen, ist für viele von ihnen (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Belgien) eine paternalistische Orientierung beschrieben worden, die auf Seiten der politischen Führung die Bereitschaft zur Gewährleistung und auf Seiten der Bevölkerung zur Erwartung von sozialem Schutz führt[102]. In dieser Analyse gilt die vorgängige Ausbildung einer entsprechenden politischen Kultur als eine ausschlaggebende Gelegenheitsstruktur dafür, welche Handlungsspielräume politische Parteien haben, um in den Wahlarenen Unterstützung für spezifische Sozialstaatskonzepte zu finden.

[99] Lipset 1996, Lipset/ Marks 2000
[100] Bourdieu 1987, Vester u.a. 1993
[101] Bourdieu 1987, Flaig/ Meyer/ Ueltzhöffer 1993
[102] Reichel 1985

Henry Milner hat auf der Basis eingehender Analysen des schwedischen Modells die These aufgestellt, Soziale Demokratie sei nur als ein System möglich, in dem sich Werte und Institutionen komplementär zueinander verhalten, nämlich einander bedingen und hervorbringen[103]. Diese These lässt die entscheidende Frage offen, denn ein hinreichendes Maß an Komplementarität zwischen sozialen Institutionen und den sozialen Werten, die ihre Funktion ermöglichen, liegt jedem sozialen System zugrunde, das ein gewisses Maß an Stabilität erlangt[104]. Der Hinweis, den Milner mit Bezug auf die schwedischen Traditionen gibt, die Frage nach der Kausalität im Verhältnis von Werten und Institutionen sei gleichbedeutend mit der nach dem Ursprung im Verhältnis von Huhn und Ei, trägt zu der eigentlichen Schlüsselfrage nach den gesellschaftlichen Bedingungen der Möglichkeit Sozialer Demokratie und der Übertragbarkeit bestimmter Formen ihrer Verwirklichung aus ihrem jeweiligen Ursprungszusammenhang in neue Anwendungskontexte wenig bei. Seiner Beschreibung und Erklärung des paradigmatischen Falles einer Sozialen Demokratie im schwedischen Modell liegt ein kulturalistischer Zugang zugrunde, dem zufolge eine historische Konvergenz der immer schon wirksamen politischen Kultur Skandinaviens mit den spezifischen politischen Grundwerten der Sozialen Demokratie vorliegt[105]. Andererseits verweist er darauf, dass es die Form der Institutionalisierung der Zivilgesellschaft als Pufferzone zwischen Markt und Staat ist, in der sich die skandinavischen Grundwerte einerseits manifestieren und andererseits in der täglichen Praxis solidarischer Beteiligung regenerieren. Insofern hängen nach dieser Interpretation die sozialen Grundwerte in ihrer spezifischen politischen Regenerationsfähigkeit von kontingenten politischen Institutionen ab, die in dieser Form überhaupt erst im Rahmen sozialdemokratischer Politikstrategien institutionalisiert worden sind.

Hier schließt die institutionalistisch akzentuierte Erklärung Bo Rothsteins an. Ihrzufolge ist die Soziale Demokratie in Schweden durch eine geniale institutionalistische Strategie des Sozialstaatstheoretikers und Politikers *Gunnar Möller* möglich geworden[106]. Er hat das kurze Zeitfenster einer günstigen Krisensituation in den 1930er Jahren genutzt, um jene weitreichende sozialstaatliche Institutionalisierung durchzusetzen, die in dieser Form zuvor durch die in der Gesellschaft vorherrschenden kulturellen Wertmuster alleine gerade nicht möglich gewesen wären. Erst die Institutionen des universalistischen Sozialstaates haben sich dann in der nachfolgenden Zeit als wirksame Ursache dafür erwiesen, dass sich für längere Zeit eine ihnen entgegenkommende politische Kultur im weit überwiegenden Teil der schwedischen Gesellschaft entfalten konnte. Sie bleibt freilich auf das erwartete Funktionieren dieser Institutionen angewiesen und ist keine unabhängige Variable.

Für Schweden liegt zur Erklärung des Verhältnisses von politischer Kultur und Institutionalisierung ein Komplementaritäts-Modell im Sinne einer spiralförmigen Entwicklung nahe. Zunächst erlauben die Grundwerte Sozialer Demokratie in schwacher Form die Ausbildung von Institutionen in einer historisch günstigen Konstellation. Wenn diese in Kraft sind, reforcieren sie die ihnen entsprechenden Wertmuster in der Gesellschaft so, dass sich mit der Zeit eine starke Komplementarität zwischen Institutionen und politischer Kultur ergibt.

[103] Milner 1989
[104] Parsons 1996
[105] Milner 1989
[106] Rothstein 1985, 1998

Im Falle der USA wurde in Anknüpfung an eine schwach ausgeprägte politische Sozialkultur die Gelegenheitssituation der Weltwirtschaftskrise für den Aufbau sozialstaatlicher Institutionen genutzt, aber eher nach dem Modell des residualen Wohlfahrtsstaatsregimes[107]. Dieses Institutionenmuster war nicht in der Lage, Stärke und Reichweite der entgegenkommenden politischen in dem Maße zu fördern, das zu seiner Selbsterhaltung notwendig gewesen wäre. Eine Abwärtsbewegung der Spirale Institutionen–Kultur setzte sich nach dem Wegfall der zwingenden gesellschaftlichen Krisenerfahrung in Gang. Dem Abbau der Institutionen entsprach die Minorisierung der ihnen entgegenkommenden Kultur.

Eine in Krisensituationen oft ausschlaggebende Rolle spielt das Wechselverhältnis zwischen der politischen Sozio-Kultur und der intellektuellen Deutungskultur einer Gesellschaft[108]. Während der Terminus Sozio-Kultur die faktisch wirksamen kulturellen Orientierungen gegebener sozialer Milieus und ganzer Gesellschaften bezeichnet, steht der Terminus Deutungskultur für die intellektuellen, publizistischen und wissenschaftlichen Deutungsangebote und dafür, wie eine gegebene Situation, ein neues Problem oder eine eingetretene Krise im Lichte der Wertgrundlagen einer Gesellschaft verstanden werden können und welche Konsequenzen sich daraus ergeben. Weil die politischen Grundwerte der Sozio-Kultur immer spannungsreich, uneindeutig, offen sind und der Interpretation im Lichte konkreter Herausforderungen bedürfen, gewinnen die Interpretationsangebote der Deutungskultur, soweit sie plausibel und im Einklang mit Mehrheitsbedürfnissen sind, in Umbruchsituationen eine Schlüsselbedeutung für die Prägung der Sozio-Kultur und ihre Aktualisierung im politischen Prozess. Aufschlussreich ist auch in dieser Hinsicht die Geschichte der Herausbildung der Sozialen Demokratie in Schweden. Sie war in jeder Phase von bedeutenden, landesweit prägenden politischen Diskursen zur Aktualisierung der Grundwerte Sozialer Demokratie auf der Basis der kulturellen Überlieferung des Landes geprägt[109]. Erst im Licht dieser Diskurse in gegebener Lage konnten die solidarischen Elemente der schwedischen politischen Kultur diejenige Kraft und Konkretion gewinnen, sie sie schließlich als Mehrheitsunterstützung für die jeweiligen sozialstaatlichen Reformprojekte wirksam werden ließ. Die tradierte politische Kultur und die deliberativen Prozesse in der öffentlichen Arena aus gegebenem Anlass können nicht nach einem Muster interpretiert werden, das die Diskurse lediglich als eine Art Immanation festliegender kultureller Traditionswerte versteht. Vielmehr gewinnen Diskurse, wenn sie an relevante Aspekte bestehender Wertmuster der soziokulturellen Überlieferung wirksam und situationsgerecht anknüpfen können, ihrerseits die Kraft zur Akzentuierung, Neugewichtung und Weichenstellung im Prozess der dynamischen Entfaltung der politischen Kultur einer Gesellschaft.

Die hypothetische Verallgemeinerung dieser und weiterer vergleichbarer Erfahrungen begründet eine spezifische historisch-dynamische Komplementaritätsthese. Sie beruht auf folgendem Bedingungszusammenhang:

Erstens: Im Verlaufe ihres Modernisierungsprozesses differenzieren sich alle Gesellschaften in soziale Teilmilieus mit unterschiedlich akzentuierter politischer Kultur im Hinblick auf die Kombination der vier Orientierungsfaktoren Selbstvertrauen/Staatsvertrauen und Kooperation/Wettbewerb. Je nach gesellschaftsspezifischen Krisenerfahrungen und Lernprozessen verändert sich das Kräfteverhältnis der politischen Teilkulturen zu einander und damit ihr Potenzial für eine hegemoniale politische Rolle.

[107] Shell 1989, Shapiro/ Young 1989, Skocpol 1995, Ebbinghaus/ Manow 2001
[108] Rohe 1994
[109] Milner 1990

Zweitens: In Situationen, in denen sozio-ökonomische Krisen im vorherrschenden Selbstverständnis die Integration der Gesellschaft oder die Stabilität des politischen Gemeinwesens bedrohen, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass die von den der Sozialen Demokratie entgegenkommenden Grundwerten geprägte politische Teilkultur vorübergehend eine Schlüsselrolle im politischen Prozess gewinnt. Dabei spielt das Wechselverhältnis zwischen tradierter soziokultureller und politischer Deutungskultur unter Umständen eine Katalysatorenrolle. Diese Konstellation ist als „sozialdemokratischer Moment“[110] bezeichnet worden.

Drittens: Das gewählte Muster der Institutionalisierung von Elementen Sozialer Demokratie repräsentiert eine Verkörperung der dominanten politischen Grundwerte dieses Zeitabschnitts. Es hängt ausschlaggebend davon ab, wie nahe das gewählte Institutionenmuster dem Modell des grundrechtlich gestützten Universalismus oder dem bedürftigkeitsorientierten Residualismus steht, ob es die Tendenz hat, das seiner Entstehung zugrundeliegende Wertmuster zu stabilisieren und zu fördern oder zu untergraben und zu minimieren.

Viertens: Die entsprechenden Spiralbewegungen im Verhältnis Kultur-Institutionen sind infolge ihrer verursachenden Faktoren eher zyklischer als linearer Natur. Das Wechselverhältnis zwischen Institutionenmuster und politischer Kultur ist folglich offen und kontingent.

52. Soziale Demokratie und kultureller Pluralismus

Lew Hinchman

Die Theorie der Sozialen Demokratie und die Politik der Anerkennung

Die Theorien des Selbst im Rahmen liberaler Demokratie sind als „schwach“ charakterisiert worden[111], weil sie die Teilnehmer an sozialen und politischen Prozessen im Lichte einiger abstrakter Eigenschaften sehen, die im Prinzip allen Personen zukommen: Rechte, Vernunft, Unabhängigkeit, Eigeninteresse, Eigentum u. ä. Das liberale Selbst, als Träger von Rechten und Pflichten, wird als frei von allen spezifischen Eigenschaften gesehen[112] und spielt in den politischen Theorien die Rolle eines „Bürgers von Nirgendwo“[113] der aller begründeter Beziehungen zu anderen Personen beraubt ist. In einigen Fällen haben Theorien des historisch unbestimmten Selbst soziale und ökonomische Implikationen. Liberale Philosophen wie John Locke[114] und Robert Nozick[115] haben vorausgesetzt, dass die den Sozialvertrag schließenden Parteien, der die Zielgesellschaft konstituiert, schon ungleich waren als dieser Vertrag geschlossen wurde. Auch diese Ungleichheit könne nicht Gegenstand politischer Entscheidungen sein, weil sie „natürlich“ sei, das heißt vorpolitisch. Diese Argumentation wird nicht von allen liberalen Theorien übernommen. Die meisten von

[110] Hemerijk 2002
[111] Sandel 1982: 181, Barber 1984: 3-25
[112] Sandel 1982: 180
[113] MacIntyre: 147
[114] Locke 1966: 145
[115] Nozick: 1974: 160

ihnen trennen aber die Rechtfertigung politischer Rechte und Pflichten von den historischen Kontexten, in die die Mitglieder tatsächlicher Gesellschaften stets eingebettet sind.

Einige liberale Theoretiker haben versucht, das Problem des abstrakten, unhistorischen Ausgangspunktes dadurch zu lösen, dass sie wenigstens die Verteilung der primären Güter als legitimes Thema politischer Theorie betrachten. John Rawls beispielsweise scheint zunächst auf die gleiche abstrakte Weise zu verfahren wie viele seiner liberalen Vorläufer, indem er eine ursprüngliche Position konstruiert, in der diejenigen, die über die Prinzipien der Gerechtigkeit entscheiden, keine Kenntnisse über ihre ökonomischen Interessen, ihre soziale Position oder ihre persönliche Geschichte haben[116]. Ihre Entscheidung erfolgt hinter einem „Schleier der Unwissenheit". Rawls Theorie der Gerechtigkeit unternimmt aber einige Schritte in Richtung Soziale Demokratie, indem sie davon ausgeht, dass diejenigen, die über die Gerechtigkeitsprinzipien entscheiden, u. a. die Gesetze der Ökonomie kennen, wissen, dass Marktwirtschaften erhebliche Ungleichheiten hervorbringen können und sich darum vor dem Risiko schützen wollen, dass sie selbst zu den Benachteiligten gehören, sobald sich der Schleier der Unwissenheit gehoben hat. Rawls kann daher den Anspruch erheben, dass seine Version des Liberalismus Raum für die Tugend der Solidarität schafft, nämlich durch das Unterschiedsprinzip, und zwar auf eine Weise, die dem klassischen Liberalismus unbekannt blieb[117].

In praktischer Hinsicht kann daher ein politisches System auf der Grundlage von Rawls Theorie die Mitgliedschaft des Individuums in Gruppen (definiert durch das Einkommen oder die soziale Klasse) als einen bedeutenden Faktor für die Herstellung von Gerechtigkeit in Betracht ziehen. Und es kann Maßnahmen ergreifen um sicher zu stellen, dass die am wenigsten Begünstigten aus den zulässigen Ungleichheiten auf dem Wege einer Umverteilung durch das Steuersystem und die Sozialleistungen Nutzen ziehen[118]. Diese Variante des Liberalismus hat starke Ähnlichkeiten mit der Theorie der Sozialen Demokratie. Diese zieht, wie die Qualifikation „sozial" erkennen lässt, in Betracht, was jenseits der abstrakten Gleichheit der Bürger für ihr Handeln eine Rolle spielt und richtet ihr Augenmerk auf deren aktuelle Lebensbedingungen. Im Hinblick auf Ungleichheiten in diesem Bereich gelangt sie zu den sozialen Grundrechten, um die von der liberalen Demokratie eingerichteten zivilen und bürgerlichen Rechte zu ergänzen. Auf diese Weise situiert sie das Individuum in der Geschichte nämlich an der Stelle, an der die Praxis des modernen liberalen Kapitalismus mit ihren universellen Grundrechten in Konflikt gerät, die der liberalen Demokratie zugrunde liegen. Das Selbst der sozialen Demokratie ist auf diese Weise „dicker" konstruiert und konkreter situiert als das liberale Selbst.

Es ist gleichwohl für die Theorie der Sozialen Demokratie immer ein Problem gewesen, angemessene Strategien für den Umgang mit ethnischen, religiösen und sprachlichen Unterschieden zu begründen, die sich ihrer Art nach von den wirtschaftlichen Ungleichheiten unterscheiden, die der Markt erzeugt. Einerseits wurde anerkannt, dass Bürger in der Tat konkreter bestimmt sind als allein durch ihre Zugehörigkeit zu sozialen Klassen. Diese Anerkennung muss aber, wenn sie konsequent zu Ende gedacht wird, zu einer erweiterten Konzeption sozialer Rechte führen. Denn wenn es soziale Rechte der ökonomisch benachteiligten Bürger geben kann, wie vor allem für Arme, Arbeitslose, Unterstützungsbedürftige, warum kann es dann nicht auch solche Rechte für Mitglieder ethnischer Minderheiten

[116] Rawls 1971 : 136-137
[117] Rawls 1977 : 105
[118] Rawls 1971: 275-279

oder Sprachgruppen, indigene Bevölkerungsgruppen oder nicht den Hauptreligionen angehörige Personen geben? Diese Konsequenz ist bislang in den vorgelegten Ansätzen Sozialer Demokratie nicht gezogen worden. Kulturelle und ethnische Differenzen wurden entweder ignoriert oder in ihrer Bedeutung unterschätzt. Für die Weigerung, soziale Rechte auch auf kulturelle Unterschiede zu beziehen, gibt es freilich gewichtige Gründe:

Die Theorie der Sozialen Demokratie schöpft aus zwei politischen Traditionen, die beide für Forderungen dieser Art keine besondere Sensibilität entwickelt haben: Die liberale Demokratie und den demokratischen Sozialismus. Die liberale Demokratie hatte zwar ihre romantischen oder nationalistischen Tendenzen, verbunden mit Persönlichkeiten wie Rousseau, Mazzini, Pasquale, Paoli und Herder, die auf unterschiedliche Weise das Recht der Selbstbestimmung für nationale Minderheiten in multikulturellen Reichen und für ethnische Kollektive oder Sprachgruppen innerhalb von Nationalstaaten gefordert haben, um ihnen die Chance zur Entfaltung ihrer eigenen Kultur zu geben[119]. Im Ganzen gesehen haben die liberalen Theorien aber die Bildung der Zivilgesellschaft als einen Akt des Eigeninteresses der beteiligten vorpolitischen Individuen angesehen, denen es um die Bewahrung und Verbesserung ihrer Rechte und Chancen geht, die jeder für sich selbst definiert und nicht als einen Akt der kollektiven Selbstbestimmung kulturell bestimmter Gemeinschaften. Tatsächlich haben liberale Theorien niemals erklären können, warum die Grenzen politischer Gemeinwesen anhand ethnischer, religiöser oder sprachlicher Zugehörigkeit gezogen werden sollten. Robert Nozick beispielsweise erklärt die Bildung des Minimalstaates mit der Annahme, dass Schutzassoziationen entstehen und Anhänger auf den von ihnen kontrollierten Territorien gewinnen, als ob politische Autorität nichts anderes wäre als nur eine lose Schutzeinrichtung und nicht der Ausdruck einer kollektiven Entscheidung, eine schon bestehenden Identität zum Ausdruck zu bringen[120]. Der liberale Staat wird als neutral betrachtet, als eine „prozeduale Republik“ gegenüber den verschiedenen religiösen und ethnischen Gruppen, die voraussichtlich Vorteile aus den öffentlichen Gesetzen und Ressourcen zu ziehen versuchen, um ihr eigenes besonderes Verständnis vom guten Leben zu fördern[121].

In der demokratisch-sozialistischen Tradition war die Behandlung von ethnischen, linguistischen und religiösen Zugehörigkeiten noch stärker problembeladen. Für Marx waren sie Relikte einer vergangenen Epoche, die der Kapitalismus schon auszulöschen begonnen hat: Nationale Unterschiede und Widersprüche zwischen Völkern verschwänden dank der Entwicklung der Bourgeoisie täglich mehr und mehr[122]. Im geschichtlichen Endstadium des Kommunismus würde die Herausbildung einer Gesellschaft ohne nationale Begrenzungen und religiöse Zugehörigkeiten vollendet, mit der die bürgerliche Gesellschaft längst begonnen hat. Warum sich also um soziale Rechte für kulturelle Gruppen Sorgen machen, wenn deren Wurzeln durch die globale ökonomische und politische Entwicklung ohnehin allmählich ausgerottet werden? Darüber hinaus wurden sprachliche und kulturelle Zugehörigkeiten von Autoren des demokratischen Sozialismus als bedauerliche Hindernisse bei der Vereinigung der arbeitenden Klasse auf der Basis ihrer gemeinsamen ökonomischen Interessen angesehen. Der Erste Weltkrieg war für diese Theoretiker des demokratischen Sozialismus gerade darum ein so großer Schock, weil die Organisationen der Arbeiterklasse in den

[119] Conrady 1968 : 190
[120] Nozick 1974: 12-17
[121] Sandel 1982: 7-8
[122] Marx 1988: 73

meisten kriegsführenden Nationen Zusammenarbeit mit ihrer jeweiligen nationalen Bourgeoisie bei der Unterstützung der Kriegführung praktizierten, statt Solidarität mit den Arbeitern der „Feindesländer". Die Unterstützung, die die Repräsentanten des demokratischen Sozialismus für die Entkolonisierung zeigten, beruhte auf ökonomischen und politischen Überlegungen und nicht auf ihrer Empfänglichkeit für die kulturellen Forderungen der kolonisierten Völker.

Auch die Theoretiker, die als Begründer der wissenschaftlichen Theorie der Sozialen Demokratie gelten können, wie Hermann Heller und Thomas H. Marshall, haben den Forderungen nach kultureller Selbstbestimmung innerhalb demokratischer Nationalstaaten kaum Beachtung geschenkt. Heller hat in seiner Konzeption der sozialen Homogenität auf das Problem der kulturellen Differenz nicht Bezug genommen. Marshall vertrat das Argument, dass die Arbeiterklasse Englands soziale Rechte auch deshalb benötigt, um vollen Zugang zur „gemeinsamen Kultur" ihres Landes zu gewinnen[123]. Ein Nationalstaat, in dem alle Bürger soziale Rechte genießen, würde daher mit der Zeit kulturell homogener werden. Beide Autoren konzentrierten sich ausschließlich auf das Problem der Exklusion und Benachteiligung der arbeitenden Klasse. Es gibt keine Anzeichen, dass das Problem der kulturellen Minderheiten in ihre Theorien Eingang gefunden hat. Dies liegt vor allem daran, dass sie diese in einer Zeit erarbeitet haben, in der die Forderungen nach kultureller Anerkennung, die in der Gegenwart eine so große Rolle spielt, noch nicht auf der Tagesordnung stand. Eine aktuelle Theorie der Sozialen Demokratie muss sich dem Problem der Anerkennung kultureller Unterschiede im Lichte der Bedingungen des einundzwanzigsten Jahrhunderts zuwenden und für sie Lösungen erarbeiten.

Worin besteht die Eigenart der Forderungen nach kultureller Anerkennung? Paradoxerweise ähnelt sie den liberalen und sozialen Grundrechten darin, dass in ihr ein universeller Anspruch zum Ausdruck kommt. Keiner Person darf das Recht verweigert werden, Ansprüche auf die Anerkennung ihrer kulturellen Zugehörigkeit zu erheben. In dieser Hinsicht sind alle Personen vor dem Gesetz gleich. Ansprüche auf kulturelle Anerkennung verlangen von der Gesellschaft oder den politischen Autoritäten jedoch, dass den Eigenarten persönlicher Identität, die Menschen an kulturelle, ethnische, religiöse oder sprachliche Kollektive binden, eine besondere Behandlung zu Teil wird. Die spezifischen Forderungen, die auf der Basis kultureller Unterschiede erhoben werden, haben einen weitgesteckten Wirkungskreis: Sie reichen vom Verlangen, von solchen Gesetzen oder Regelungen ausgenommen zu werden, die die religiösen Pflichten einer Person verletzen, bis hin zu „affirmativen" Handlungen um Vielfalt zu gewährleisten und frühere Diskriminierung zu kompensieren, Unterstützungen für kulturelle Programm- und Bildungsprojekte, die Angehörigen sprachlicher Minderheiten zu Gute kommen, Änderungen in den Schul- und Universitäts-Curricula um die Erfahrungen von Minderheiten innerhalb einer nationalen nahen Geschichte zu berücksichtigen, Forderungen nach proportionaler Repräsentation für Minderheiten, größere politische Autonomie und, im Extremfall, vollständige Selbstbestimmung für nationale Gruppen, die nicht über einen eigenen Staat verfügen.

Dem Vorschlag *Nancy Frasers* folgend können Forderungen dieser Art einer Politik der Anerkennung zugerechnet werden im Unterschied zur re-distributiven Politik der traditionellen Version Sozialer Demokratie[124]. Ihrem Argument zufolge hat die gegenwärtige „post-sozialistische" Ära das ältere re-distributive Politikmodell verändert und die Forde-

[123] Marshall 1965: 101-102
[124] Fraser 1997

rung nach Anerkennung von Unterschieden auf die Tagesordnung gesetzt. Der Begriff „Politik der Anerkennung“ wurde von *Charles Taylor* geprägt[125], um ein spezifisch modernes Phänomen zu beschreiben. Während nämlich ehedem die Identität einer Person automatisch durch Zuschreibung feststand, als Mitglied eines bestimmten Standes, einer Berufsgruppe oder einer Religionsgemeinschaft, ist Identität nun problematisch geworden. Sie kann von einer Person nur für sich selbst definiert werden, um ihre individuelle Authentizität zu erlangen. Darüber hinaus können auch Nationen oder ethnische Gruppen vor dem Problem stehen, ihre Identität zu definieren, um ihren besonderen Beitrag zur menschlichen Geschichte zum Ausdruck zu bringen[126]. Die Politik der Anerkennung beginnt an der Schnittstelle zwischen beiden Bestrebungen. Individuen können zu der Überzeugung gelangen, dass ihre Identität unauflöslich mit nationalen, religiösen oder Sprachgruppen verwoben ist, denen sie zugehören. In solchen Fällen kann empfundene Scham über den eigenen ethnischen Hintergrund, der Gebrauch einer Mehrheitssprache anstelle der eigenen oder der Versuch, sich einer Mehrheitskultur anzupassen als ein nicht authentischer, verlogener Akt des Selbstbetrugs erscheinen. In Anbetracht der oft fatalen Konsequenzen, die aus der Konfusion von persönlicher Identität und Gruppenidentität folgten, angefangen vom Nationalsozialismus bis zur den Erfahrungen auf dem Balkan unserer Tage, liegt die Schlussfolgerung nahe, dass für Liberalismus und Soziale Demokratie die Politik der Anerkennung nicht akzeptabel erscheint. Es wäre besser, so könnte ergänzend argumentiert werden, Individuen zu ermutigen, sich auf die Probleme zu konzentrieren, die sie mit allen anderen teilen statt sich auf ethnische, religiöse oder ethnisch bedingte Fragen einzulassen. Es zeigt sich aber, dass dies als Antwort auf die tatsächlichen Probleme nicht ausreicht. Wenn nämlich Mitglieder von Minderheitengruppen die Erfahrung machen, dass ihre Sprache verboten ist, ihre Traditionen herabgewürdigt werden, ihr ethnischer Hintergrund als Stigma behandelt wird oder ihre heiligen Plätze zu Industriestandorten oder Einkaufszentren gemacht werden, dann fühlen sie sich verletzt und benachteiligt. Ihnen in diesem Falle allein den Trost von ökonomischem Fortschritt, sozialer Sicherung oder Arbeitsplätzen in Aussicht zu stellen, ist kein Ersatz für den Schaden, der ihnen durch die Verweigerung der Anerkennung ihrer Identität zugefügt wird, das Gefühl, dass die Mehrheitsgesellschaft ihre Identität verachtet. Es ist folglich unvermeidlich, die Anregungen von Taylor und Fraser aufzugreifen, dass Themen, die zum Problemkreis Differenz und Anerkennung gehören, anders behandelt werden müssen als diejenigen, die sich mit den traditionellen Fragen der ökonomischen und sozialen Ungleichheit verbinden, weil beide höchst unterschiedliche „Paradigmen der Gerechtigkeit“ betreffen[127].

Eine Theorie der Sozialen Demokratie muss folglich begründen, warum und unter welchen Bedingungen Forderungen nach Anerkennung gerechtfertigt sind. Sie muss aber gleichzeitig in Anbetracht von deren Potenzialen für ethnische und religiöse Konflikte auch die Grenzen einer solchen Politik definieren. Denn, wie Hellers Argument der sozialen Homogenität zu Recht hervorhebt, ist Soziale Demokratie ohne ein ausreichendes Maß an Konsens zwischen allen Bürgern nicht möglich.

Es gibt zumindest drei gute Gründe, warum die Politik der Sozialen Demokratie eine differenzierte Behandlung von Minoritäten unterstützen sollte. Der erste betrifft nationale Minderheiten im Sinne von *Will Kymlicka*. Dabei handelt es sich um Gruppen, die gemein-

[125] Taylor 1993b : 25-73
[126] Conrady 1968 : 191
[127] Fraser 1997 : 13

sam in einheitlichen Siedlungsgebieten leben und ein ausgeprägtes Identitätsbewusstsein im Hinblick auf ihre gemeinsame Geschichte haben. Häufig verfügen sie über eine gemeinsame Sprache und religiöse Überlieferung. Ihre gesellschaftliche Lebenskultur ist lebendig und vermittelt ihren Mitgliedern für die Gesamtheit ihrer alltäglichen Aktivitäten eine zusammenhängende einheitliche Lebensweise[128]. In diesem Sinne haben die Basken in Spanien, die frankophonen Einwohner Québecs und viele Ureinwohner Australiens ihre gesellschaftliche Kultur am Leben erhalten. Viele dieser nationalen Minderheiten verfügten über ein bestimmtes Maß an Autonomie oder vollständige Unabhängigkeit bevor sie in moderne Nationalstaaten integriert wurden. Es kommt hinzu, dass die meisten dieser Gruppen von mächtigeren Nachbarn gegen ihren Willen zum Teil dieser Nationalstaaten gemacht wurden. In einigen Fällen haben sie sich der Aufnahme in die neu gebildeten Nationalstaaten hartnäckig widersetzt, etwa im Falle der Eroberung Irlands durch England, des Krieges der Vereinigten Staaten gegen die „ursprüngliche Nation" Nordamerikas und der Unterwerfung der Azteken und Maya durch die Spanier in Mexiko. All diese Gruppen wurden Opfer der „Nationalbildung". Das gilt auch für eine Reihe zeitgenössischer ethnischer und religiöser Gruppen wie etwa die Osttimoresen in Indonesien oder die Tibeter in China[129]. Die Geschichte dieser Völker als vormals autonome Gesellschaften hat weitreichende Folgen für die Politik der Sozialen Demokratie in der Gegenwart. Im Gegensatz zur Voraussetzung der Gesellschaftsvertragstheorien kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine einzige, homogene Gesellschaft in den Grenzen der Nationalstaaten existiert. Es stellt sich vielmehr die Frage: Wie ist eine bestimmter Nationalstaat ursprünglich entstanden? Sind einige seiner Bürger zum Beitritt gezwungen worden? Sind sie diesem Nationalstaat unter der Bedingung garantierter Teilsouveränität beigetreten, oft auf der Basis der Dispensierung von Gesetzen, die diese Autonomie verkürzen oder durch Entscheidungen politischer Autoritäten, deren Handeln sie nicht kontrollieren konnten? Sobald eine dieser Bedingungen zutrifft, erscheinen ihre kulturellen Forderungen in einem anderen Licht. Diese Forderungen können dann nicht mehr einfach nur als Ausnahmen von Gesetzen oder Prinzipien betrachtet werden, die für die anderen Bürger gültig sind und auch nicht als „Gruppenrechte", deren Gerechtigkeit im Hinblick auf andere Bürger fragwürdig erscheint. Im Gegenteil, in solchen Fällen kann die Anerkennung des kulturellen Unterschieds der Minderheitengruppen und religiösen Bekenntnisse sowie die damit verbundene Selbstbestimmung notwendig sein, um seit langem bestehenden gerechtfertigten Beschwerden abzuhelfen, Fehler der Vergangenheit zu korrigieren und auf diesem Wege Gerechtigkeit herzustellen.

Einige Beispiele können die Art von Problemen und Forderungen, um die es in diesen Fällen geht, illustrieren. Indianische Stämme, die in Reservaten innerhalb der Vereinigten Staaten leben, haben einen besonderen Status in der Union. In den Worten einer Entscheidung des Obersten Gerichts aus dem Jahre 1978 sind sie „quasi-souverän", d. h. dass sie über einige Eigenschaften eines unabhängigen Nationalstaates verfügen, während sie gleichzeitig der übergeordneten Autorität der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika unterworfen sind[130]. Sie dürfen beispielsweise ein eigenes Gerichtssystem und eine eigene Polizei unterhalten und sind von einigen Gesetzen der Vereinigten Staaten ausgenommen (bemerkenswerter Weise auch von dem Gesetz gegen Glücksspiele). Sie unterliegen einigen Formen der Besteuerung nicht und verfügen seit den neunzehnhundertdreißiger

[128] Kymlicka 1995: 76-80
[129] Kymlicka 2001: 23-27
[130] Wilkinson 1987 : 61

Jahren über kollektive Eigentümerrechte über das Land, auf dem sie siedeln, das häufig nicht mehr an Personen veräußert werden darf, die den entsprechenden Stämmen nicht zugehören. Außerdem haben einige der Stämme spezielle Jagd- und Fischereirechte, über die nicht eingeborene amerikanische Staatsbürger nicht verfügen. In den Trockengebieten des amerikanischen Westens verfügen sie über äußerst wichtige spezielle Wassernutzungsrechte, die einem Urteil des Obersten Gerichtshofes entsprechend älter und darum höherrangig sind als die der anderen nicht-indianischen Nutzer[131].

Diese so genannten „Sonderrechte" werden häufig von amerikanischen Bürgern europäischer Herkunft kritisiert. Sie verstehen nicht, dass einige Indianer das Recht haben, Benzin billiger einzukaufen als sie, weil sie die entsprechenden Steuern nicht zu zahlen brauchen, warum diese Gruppen im Bundesstaat Washington einen festen Prozentsatz des zulässigen Lachsfangs garantiert bekommen oder warum sie das Recht haben, Wasser aus Flüssen abzuleiten, die durch ihre Reservate fließen, und auf diese Weise Farmer kostbarer Wasservorräte berauben, um die diese seit langem kämpfen. Sobald solche Ausnahmerechte aber in ihrem geschichtlichen Zusammenhang gesehen werden, als Eigentümlichkeiten des Prozesses der Nationenbildung der Vereinigten Staaten, liegen die Antworten auf der Hand. Die Vereinigten Staaten und zuvor Großbritannien bzw. die jeweiligen Einzelstaaten hatten mit diesen Indianerstämmen Verträge geschlossen in denen ihnen bestimmte Rechte oder Immunitäten unter der Bedingung garantiert wurden, dass sie ein Teil ihres Territoriums den weißen Einwanderern zur Verfügung stellen. Die indigenen amerikanischen Stämme wurden zur Unterzeichnung solcher Verträge häufig genötigt. Die Bedingungen waren zumeist äußerst unfair. Für Landbesitz enormer Größenordnung wurden häufig geringfügige Summen gezahlt. Es ist unwahrscheinlich, dass die indigenen Amerikaner überhaupt verstanden, worum es bei dieser Eigentumsübertragung an ihrem Land ging, weil sie Land nie als eine Ware betrachtet haben die in privaten Besitz gelangen, gekauft oder verkauft werden kann. So unzulässig diese Verträge auch gewesen sein mögen, sie verkörpern ein feierliches Versprechen, dass die Vereinigten Staaten diesen Nationen gegenüber abgegeben haben, die Bedingung, unter der sie einwilligten, auf gewaltsame Gegenwehr zu verzichten, ihr Land aufzugeben und sich in Reservate zurückzuziehen. Diese Sonderrechte repräsentieren folglich die stark geschrumpften Überreste der territorialen Souveränitätsrechte, die sie einst innehatten. In den Reservaten versuchen die indigenen Amerikaner ihre überlieferte Kultur, ihre alten Sprachen und Religionen zu erhalten oder zu rekonstruieren. Sie sind wie Inseln des kulturellen Unterschieds in der Mehrheitskultur und im Rechtssystem des Nationalstaates. Folglich sind die „Sonderrechte" über die sie verfügen in Wahrheit keine Ausnahmen von den Regeln, die die anderen Amerikaner befolgen müssen. Sie sind vielmehr Teil schriftlich niedergelegter oder impliziter Bedingungen von Verträgen, auf deren Grundlage die indigenen Völker ursprünglich in die Vereinigten Staaten integriert wurden und die ihnen heute ein bestimmtes Maß „abgestufter Separation" ermöglichen[132].

In Europa waren die Umstände anders und in mancher Hinsicht komplizierter. Eine große Vielfalt ethnischer, religiöser und linguistischer Gruppen bestand schon im Europa des Mittelalters oder wanderte in seine Gebiete ein. Einigen von ihnen, wie den Basken in Spanien und Frankreich und den Magyaren im Heiligen Römischen Reich, wurden Sonder- oder Ausnahmerechte von den Königen dieser Epoche gewährt. Im Allgemeinen führten aber die überlappenden Systeme von Gesetzgebung und Rechtsprechung des politischen

[131] Winters vs. United States, 1908, Wells 1994 : 246-296
[132] Wilkinson 1987 : 31

Gemeinwesens im Mittelalter nicht zu eindeutigen Souveränitätsrechten. Königliche Autoritätsansprüche bestanden oft neben der Ausübung eines beträchtlichen Maßes an lokaler Autonomie. Die Entstehung des modernen Nationalstaates änderte die Situation von Grund auf. Häufig wurden in religiöser und sprachlicher Hinsicht heterogene Gruppen der Autorität ehrgeiziger Könige unterworfen, nicht selten durch Mithilfe von Rechtsgelehrten, die die Traditionen absoluter königlicher Autorität aus dem römischen Recht mit neuem Leben füllten. Einige neue Nationalstaaten, wie Spanien und England, integrierten solche Gruppen gewaltsam in ihr Herrschaftsgebiet (Katalanen, Galizier, Schotten, Iren,) während sie andere vertrieben oder in ihren Rechten beschnitten, weil sie politisch unzuverlässig oder zu verschiedenartig erschienen (z. B. die Mauren und Juden in Spanien).

In anderen Regionen zerfielen multinationale Staaten wie das Heilige Römische Reich, das russische und das ottomanische Reich mit der Folge der Entstehung einzelner Nationalstaaten auf ihren ehemaligen Territorien. Wenige von ihnen waren ethnisch oder religiös homogen. Einige, wie etwa Jugoslawien oder die Tschechoslowakei blieben multinationale, multireligiöse Staaten. Die meisten sogenannten Nationalstaaten Europas umfassen also nationale Minderheiten, die in ihrer langen Geschichte zumindest Teilautonomie genossen, die einige nun mit neuem Leben füllen wollen. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, besonders nach dem Zusammenbruch des Sowjetreiches, hat sich die Tendenz zu nationaler oder religiöser Selbstbehauptung offensichtlich verstärkt, wie vor allem die jüngste Geschichte des Balkans auf traurige Weise demonstriert. Es wäre aus all den genannten Gründen weder gerechtfertigt noch realistisch, davon auszugehen, dass diese ethnische, kulturelle und religiöse Verschiedenheit innerhalb der europäischen Nationalstaaten ohne Bedeutung ist, wenn es um die Realisierung einer gerechten Ordnung und die Institutionalisierung sozialer Rechte geht. Diese Position vertreten aber viele Theorien des politischen Liberalismus und bislang auch Vertreter der Sozialen Demokratie. Die meisten Länder Europas haben damit begonnen, die kulturellen und in gewissem Maße auch politischen Ansprüche ihrer nationalen Minderheiten anzuerkennen, wie Großbritannien, das Schottland, Wales und Nordirland größere Autonomie gewährt hat und Spanien, das sie für die baskischen Provinzen, für Katalonien und Galizien ermöglicht hat. Die Zurückweisung solcher Ansprüche führt häufig zur Entfremdung der nationalen Minderheiten oder zu ihrer Sezession, wie es im Falle der Tschechoslowakei und dem größten Teil der ehemaligen Sowjetunion geschah und in Kanada möglich erscheint. Die politische Theorie muss sich mit diesem Teil der Realität auseinandersetzen. Die Theorie der Sozialen Demokratie muss darüber hinaus in Rechnung stellen, dass soziale Grundrechte auch eine Politik der Anerkennung einschließen können, vor allem wenn es darum geht, gewaltsame Annexionen der Vergangenheit in legitime und dauerhafte Arrangements zu überführen, die auf freiwilliger Zustimmung beruhen.

Aus der Begründung der Politik der Anerkennung folgt im Hinblick auf nationale Minderheiten ein weiteres Argument. Wenn eine Gesellschaft in einem solchen Maße kulturell und ethnisch fragmentiert ist, dass ein „neutraler“ Staat nicht mehr vorstellbar ist, dann kann es notwendig sein, die Anerkennung dieser Unterschiede in den Institutionen des Landes zur Geltung zu bringen. Andernfalls kann der vermeintlich neutrale Staat entweder zur Ursache des Auseinanderbrechens der Gesellschaft werden oder ein Instrument der Repression und Ausbeutung. Dies ist auf den Fidschi-Inseln der Fall, wo die Gesellschaft in eingeborene Fidschis und Inder fragmentiert ist, deren Vorfahren im neunzehnten Jahrhundert eingewandert sind; in Belgien (Flamen und Wallonen) und Malaysia, wo eine chinesi-

sche Minderheit einer ethnisch- malaysischen Mehrheit gegenüber steht. In diesen Ländern sind Arrangements ausgearbeitet worden, die jeder der Gruppen bestimmte politische Repräsentationsrechte gewähren und darüber hinaus auch bestimmte wirtschaftliche Ressourcen (auf den Fidschi-Inseln ist der größte Teil des Landes für indigene Fidschi-Einwohner reserviert). Solche Arrangements mögen zwar den Maßstäben der Gleichbehandlung widersprechen, sie sind in vielen Fällen aber die Voraussetzung dafür, dass die betroffenen Gesellschaften überhaupt lebensfähig und intakt bleiben können. In vielen Ländern Afrikas, wo die Nationalstaaten noch jung sind und immer noch von Stammeskonflikten erschüttert werden, scheint allein die institutionelle Anerkennung der Unterschiede auf dem Wege von Modellen der garantierten Gruppen-Repräsentationsrechte in der Lage, mächtigere Stämme davon abzuhalten, ihre Macht- und Mehrheitsposition zur Ausbeutung und Unterwerfung kleinerer und schwächerer Stämme zu nutzen. Eine Theorie der Sozialen Demokratie kann, wenn sie die sozialen Grundrechte konsequent zur Geltung bringen will, nicht einfach von der Annahme ausgehen, dass überall homogene Nationalstaaten bestehen, die automatisch über das Recht verfügen, alle Bürger auf die gleiche Weise zu regieren. Im Hinblick auf ihren universalistischen Anspruch muss die Theorie der Sozialen Demokratie die Unterschiedlichkeit der Prozesse der Nationenbildung in Rechnung stellen und die verschiedenartigen ethnischen und kulturellen Kompromisse in Betracht ziehen, die für sie von Bedeutung sind.

Ein weiterer Grund, die Politik der Anerkennung im Rahmen einer Theorie der Sozialen Demokratie mit besonderem Gewicht zu versehen, entspringt dem Konzept der Selbstachtung, das von *Michael Walzer* und *John Rawls* entwickelt worden ist. Beide beziehen es auf die Theorien der Bürgerschaft und der sozialen Rechte. Das Argument von Rawls lautet, dass die Personen, die den Gesellschaftsvertrag schließen, ihre Verfügung über soziale Güter maximieren und gleichzeitig das Risiko, einige von ihnen oder alle zu verlieren, minimieren möchten. Zu diesem Zwecke gelangen sie zur Übereinstimmung über die beiden bekannten Gerechtigkeitsprinzipien, die in ihrem Zusammenwirken als eine der Grundlagen des Projekts der Sozialen Demokratie gelten können: Das größtmögliche Maß gleicher Freiheit für alle und ökonomische Verteilungsprinzipien, die Ungleichheiten nur in dem Maße zulassen, wie sie auch den am schlechtesten gestellten Gesellschaftsmitgliedern zugute kommen. Rawls fügt hinzu, dass die Selbstachtung nicht nur zu den sozialen Grundgütern gehört, sondern sogar das Wichtigste unter ihnen ist, weil nichts von dem, was wir tun, ohne sie für uns von Wert sein kann[133]. Er hat jedoch versäumt, das Konzept der Selbstachtung genauer zu klären und die Frage zu beantworten, wie Gesellschaften zu ihrer Stärkung beitragen können. Walzer hat zur Antwort auf diese Fragen das Argument beigetragen, dass Selbstachtung eine „Funktion der Mitgliedschaft" in größeren Gruppen ist und dass folglich die Erfahrungen „lange währender Arbeitslosigkeit und Armut (...) eine Art ökonomisches Exil darstellen", das die Selbstachtung untergräbt. Daraus folgt, dass der Sozialstaat als Versuch betrachtet werden kann, ein solches ökonomisches Exil durch die Garantie wirkungsvoller Mitgliedschaft in der Gesellschaft zu verhindern[134].

Warum sollte aber Selbstachtung ausschließlich auf den sozial-ökonomischen Status bezogen sein? Ohne Zweifel kann die Selbstachtung auch dadurch untergraben werden, dass Personen aus anderen Gründen als Armut und Arbeitslosigkeit „exiliert" werden. Charles Taylor ist dieser Frage nachgegangen. Nach seinem Argument hat Identität stets

[133] Rawls 1979
[134] Walzer 1983: 278

einen „dialogischen“ Charakter. Wir gelangen zur Selbstkenntnis und zum Selbstrespekt auch als Ergebnis der Art, wie andere uns betrachten. Wenn unsere Identität „verfehlt“ ist, z. B. infolge einer Stigmatisierung unserer Kultur, unserer Sprache, unserer Hautfarbe, dann wird unsere Selbstachtung erschwert, und zwar auch dann wenn es keine formalen, rechtlichen oder ökonomischen Benachteiligungen gibt, die uns zu Bürgern zweiter Klasse machen[135]. Mit anderen Worten, eine Minderheit kann nicht wirklich Gerechtigkeit erlangen, wenn die Mehrheitsgesellschaft ihre Form des kulturellen Lebens verachtet, weil ihren Mitgliedern in diesem Falle das primäre soziale Gut der Selbstachtung vorenthalten wird, über das die anderen Mitglieder der Gesellschaft verfügen können. Sie bleiben immer noch „exiliert“, auch wenn sie über feste Arbeitsplätze und ausreichendes Vermögen verfügen.

Aus diesen Gründen ist der „Multikulturalismus“ in den meisten westlichen Gesellschaften dazu übergegangen, Ansprüche auf besondere Formen der Anerkennung und häufig auch finanzielle Unterstützung für Institutionen zu akzeptieren, die Minderheitengruppen in die Lage versetzen, ihre besonderen Traditionen zu pflegen und in das gesellschaftliche Leben einzubringen. So hatten beispielsweise in den Vereinigten Staaten zur Zeit der gesetzlichen Segregation Afroamerikaner ein besonderes System der höheren Bildung (historically black colleges) das Universitäten wie Tuskegee, Howard, Grambling einschloss. Es schien eine wohlbegründete Erwartung, dass diese Institutionen mit dem Ende der Segregation abgeschafft würden, weil sie Symbole einer anderen Periode der Ungerechtigkeit waren. Dies geschah aber nicht. Im Gegenteil, die meisten Afroamerikaner sind stolz darauf, in diesen Institutionen studiert zu haben und möchten sie erhalten. Diese Bildungseinrichtungen setzten also ihre Arbeit fort und ziehen eine große Zahl afroamerikanischer Studenten an, ohne die öffentliche Verurteilung oder gesetzliche Sanktionen nach sich zu ziehen, die unweigerlich die Folge wären, wenn ehemals nur weißen Amerikanern vorbehaltene Bildungseinrichtungen heute die alten Traditionen fortsetzen wollten. Das gleiche gilt für einige Hochschulen in Indianerreservaten, die die traditionelle Kulturensprache der Stammesmitglieder, die sie besuchen, erhalten und pflegen wollten. Nach Maßgabe der Standards strenger staatlicher Neutralität in Fragen der Kultur, des Geschlechts und der ethnischen Herkunft können solche Institutionen als eine „besondere Bevorzugung“ von Minderheiten kritisiert werden, die andere ausschließen und öffentliche Ressourcen zum Nutzen einer einzigen Gruppe verwenden. Im Lichte der Marginalisierung und unfairen Behandlung dieser Gruppen kann aber die Förderung von Institutionen als gerecht begründet werden, wenn sie ihnen dabei helfen, ihre Selbstachtung durch die Pflege eines Erbes zu gewinnen, dass ihnen von der Mehrheitskultur lange Zeit verwehrt wurde. Die Theorie der Sozialen Demokratie muss im Unterschied zur libertären Theorie die historischen Grundlagen der Identitätsbildung in Rechnung stellen, soweit sie die in den sozialen Grundrechten garantierten Grundlagen der positiven Freiheit und der Selbstachtung betreffen.

Ein weiteres Argument zugunsten der Politik der Anerkennung betrifft einen Schlüsselaspekt der sozialen Rechte, nämlich die Schaffung von Voraussetzungen für politische Teilhabe und Selbstbestimmung. In anderem Zusammenhang ist gezeigt worden, dass Soziale Demokratie nicht aus einer Addition von liberalen und politischen Rechten auf der einen Seite und der Errichtung eines Sozialstaates auf der anderen hervorgehen kann. Von Bedeutung für sie ist vielmehr eine lebendige Zivilgesellschaft und ein bestimmtes Maß an gesellschaftlicher Demokratisierung, durch die die soziale Autonomie der Bürger gewähr-

[135] Taylor 1992: 39

leistet wird[136]. Diese Dimension der Sozialen Demokratie bezieht sich auf den Prozess der deliberativen Demokratie[137]. *Seyla Benhabib* hat auf überzeugende Weise die These begründet, dass die Zivilgesellschaft besser als staatliche Institutionen wie Parlamente und Gerichte als geeignetes Forum für eine Politik der Anerkennung dienen kann[138]. Staatliche Institutionen lösen kulturelle Konflikte oft durch hierarchische Entscheidungen, wo Verständigungsprozesse über die jeweiligen Streitfragen vorzuziehen wären. Wenn Forderungen durch gute, in der Öffentlichkeit vorgetragene Gründe gestützt werden müssen, wächst die Chance, dass die Teilnehmer die Sichtweisen der anderen verstehen und zu einer Übereinkunft gelangen können. In dieser Hinsicht ist deliberative Demokratie besser geeignet als der herkömmliche liberale Gruppenpluralismus, eine weitere Sichtweise bei den Teilnehmern eines Dialogs zu fördern, die ihre Identität als Bürger stärkt und sich nicht nur auf ihren Status als Privatperson beschränkt. Solche Prozesse können auch Bürger in die politische Diskussion einbeziehen, die sonst nicht das Selbstvertrauen zu politischer Beteiligung haben: Migranten, traditionalistisch orientierte Frauen, verschlossene religiöse Gruppierungen. In weiterer Hinsicht kann die deliberative Demokratie den Bürgeruniversalismus stärken, der ein unverzichtbares Element der Theorie und Praxis Sozialer Demokratie darstellt. Er verkörpert sich in einem Bürgersinn, der das politische „wir" der Mitglieder des Gemeinwesens weiter fasst als nur bezogen auf die eigene ethnisch-religiöse Gruppierung. Er schließt „den anderen" ein, der zuvor als Fremder unbekannt, unnahbar oder sogar feindselig erschien.

Es kommt hinzu, dass die meisten kulturell begründeten Konflikte und Auseinandersetzungen die Zivilgesellschaft auf der lokalen und regionalen Ebene einbeziehen, wie beispielsweise ethnische oder religiöse Konflikte in Schulen, und populäre affirmative Maßnahmen in Unternehmungen, der Polizei, der Feuerwehr und den Gewerkschaften, Kämpfe um universitäre Curricula oder Auseinandersetzungen über die Rolle von Frauen und Kindern in den Familien bestimmter traditionalistischer kultureller Gruppierungen. Die meisten solcher Dispute könnten natürlich an die politischen und administrativen Hierarchien oder die Gerichte delegiert werden. Weil diese Konflikte aber in der Regel lokaler und besonderer Natur sind, können die informellen Verfahren der Konfliktregulierung, wie sie für die Zivilgesellschaft typisch sind, zu besseren Ergebnissen führen und wenigstens zu einer größeren Akzeptanz bei den betroffenen Bürgern selbst. Die deliberative Demokratie, eine Zentraldimension Sozialer Demokratie, eröffnet daher für die Angehörigen kultureller Minderheiten bessere Chancen Konflikte zu lösen, die gleichzeitig die betroffenen Bürger stärken und die Härten formalrechtlicher und bürokratischer Lösungen vermeiden. Deliberative Demokratie ist nicht gruppenorientiert, besteht aber auf Inklusion. Das bedeutet, dass sprachliche, religiöse oder kulturelle Minderheiten gleiche Beteiligungschancen haben, da andernfalls die Ergebnisse der Beratungsprozesse nicht als legitim gelten könnten.

Universalismus und Multikulturalismus

Die Politik der Anerkennung bedarf einer klaren Grenzsetzung, sobald sie mit den Grundwerten der Verteilungsgerechtigkeit oder mit den liberalen und politischen Grundrechten in

[136] Beem 1999, Cohen/ Arato 1992
[137] Benhabib 1996: 67-94, Fishkin 1991
[138] Benhabib 2002: 14-15, 134

Konflikt gerät. Die Definition dieser Grenze setzt eine klare Unterscheidung zwischen nationalen Minderheiten und Migranten voraus[139]. Nationale Minderheiten verfügen in der Regel über eine gesellschaftliche Kultur aus der Zeit, in der sie über Autonomierechte verfügten. Unserem Argument zufolge können die beiden Tatsachen, dass sie ehedem über Autonomierechte verfügten und ihr Beitritt zur Nation unter Zwang erfolgte, die Gewährung der speziellen Rechte, die sie verlangen, rechtfertigen. Wie schon gezeigt, wäre es eine schwere Ungerechtigkeit, diejenigen Amerikaner der Vertragsrechte zu berauben, die sie schon unter hohen Kosten erworben haben oder die Bewohner Québecs zu zwingen, englisch zu sprechen, nur weil sie vor zweieinhalb Jahrhunderten den Krieg in England verloren haben. Migrantengruppen hingegen haben einen vollständig anderen Status innerhalb ihrer Aufnahmegesellschaften, denn sie „kommen als Individuen oder Familien und nicht als geschlossene Gemeinschaften und nehmen ihren Wohnsitz auch an unterschiedlichen Orten statt Gemeinschaftsterritorien zu bilden“[140]. Weil sie typischerweise eine besondere Gesellschaftskultur entbehren und auch nicht über Selbstbestimmungsrechte als geschlossene Gruppen verfügten, ist die Erwartung gerechtfertigt, dass sie sich in die Mehrheitsgesellschaft integrieren werden, die am weitesten verbreitete Verkehrssprache lernen, die Gesetze und Normen der Aufnahmegesellschaft respektieren, deren Schulen besuchen und in deren politischem System mitwirken.

Die Theorie der Sozialen Demokratie kann gleichwohl die kulturellen Dimensionen individueller Identität nicht ignorieren. Besonders die Migranten der ersten Generation identifizieren sich noch weitgehend mit der Gesellschaftskultur ihrer Ursprungsländer. Viele von ihnen kehren häufig besuchsweise in sie zurück, manche unterhalten Geschäftsbeziehungen. Die meisten halten an den alten kulturellen oder religiösen Praktiken des Herkunftslandes fest und sprechen untereinander weiterhin ihre Herkunftssprache. Diese Tendenz, dass Migranten enge Bindungen an die Länder ihrer Herkunft unterhalten, ist durch die modernen Kommunikations- und Transportmittel wesentlich erleichtert worden. Im neunzehnten Jahrhundert hingegen kehrten Juden, die Russland verlassen hatten, oder Italiener aus Sizilien, die nach Amerika gekommen waren, kaum je in ihre Ursprungsländer zurück, und für die Aufrechterhaltung des Kontaktes mit ihren dortigen Angehörigen stand allein der zeitraubende Briefverkehr zur Verfügung. Gegenwärtig stehen Telefon und Internet zur Verfügung, Flugreisen sind erschwinglich und die Möglichkeit des Satellitenempfangs von Fernsehprogrammen rund um die Welt ermöglicht es so gut wie allen Migranten, ihr kulturelles Leben weiter zu führen. Ehedem wurde erwartet, dass Migranten die Sprache des Aufnahmelandes sprechen und dessen Gewohnheiten übernehmen, um sich schnell zu assimilieren. Solche Erwartungen widerstreben dem moralischen Verständnis der Gegenwart. Heute wird die Integration der Migranten erwartet, aber unter Bedingungen der Aufrechterhaltung kultureller Unterschiede im Bezug auf ihre Lebensethik, ihre Musik, ihre Essgewohnheiten, ihre Kleidung und auch ihre Sprache. Im Privatleben wie in den Institutionen der Zivilgesellschaften erscheint es legitim, dass Migranten ihre eigene Sprache sprechen und auch ihre Kinder dazu veranlassen. Gleichwohl wird erwartet, dass sich die folgenden Generationen der Mehrheitskultur immer mehr annähern. Multikulturalismus kann moderne Gesellschaften bereichern, so lange er nicht zu ihrer „Balkanisierung“ führt.

Komplizierte Probleme treten auf, sobald Migrantengruppen spezielle Rechte und Immunitäten einfordern, die denen ähneln, die nationalen Minderheiten gewährt werden

[139] Kymlicka 1995: 10
[140] Kymlicka 1995: 78

oder wenn in einer Gesellschaft ethnische Gruppen existieren die sich wie die Afroamerikaner sowohl von den nationalen Minderheiten wie von den Migranten unterscheiden. Das führt zu unterschiedlichen Herausforderungen:

Erstens: Bestimmte Gruppen können den Anspruch geltend machen, ihre eigenen Mitglieder, meistens geht es um Frauen und Kinder, nach Regeln zu behandeln, die den rechtlichen und moralischen Prinzipien des Aufnahmestaates zuwiderlaufen.

Zweitens: Migrantengruppen, wie etwa die Sikhs in Großbritannien und Kanada, können das Recht verlangen, aus religiösen Gründen von Gesetzen ausgenommen zu werden, die andere Bürger befolgen müssen (z. B. das Tragen von Schutzhelmen auf Motorrädern).

Drittens: Einige Gruppen verlangen besondere Leistungen um vergangenes Unrecht wieder gut zu machen wie im Falle von affirmativen Aktionsprogramm oder Quoten für Minderheitengruppen wie etwa für die Kastenlosen und Angehörigen benachteiligter Kasten Indiens.

Welche Lösungen können im Rahmen der Theorie Sozialer Demokratie für solche Ansprüche angeboten werden? Der zuerst genannte Fall ist der einfachste. Soziale Demokratie basiert wie die Theorie der liberalen Demokratie auf dem Primat der liberalen und politischen Grundrechte. Daher kann keine Verletzung fundamentaler Grundrechte im Namen kultureller Unterschiede toleriert werden. Soziale Demokratie kann, wie Kymlicka festgestellt hat, nicht Beihilfe dazu leisten, dass den Angehörigen bestimmter kultureller Minderheiten innerhalb ihrer Gruppe interne Restriktionen auferlegt werden, die darauf abzielen, ihre Konformität zu erzwingen oder die verhindern sollen, dass sie die Gruppe verlassen oder eigene Lebensvorstellungen entwickeln[141]. Das Recht, von den Gruppennormen abzuweichen oder die Minderheitengruppe ganz zu verlassen, muss unter allen Umständen gewährleistet sein. Keine Regel, die die Autonomie von Gruppenmitgliedern beschränkt, ihre Lern- und Entwicklungsprozesse nach eigenen Vorstellungen unterbindet oder verhindert, dass sie von den Werten und Normen der Gruppe abweichen, kann auf der Basis universeller Grundrechte legitimiert werden. Wie Benhabib gezeigt hat, erwecken Kulturen nur von außen einen monolithischen Eindruck, im inneren ist die dominante Strömung auf vielfache Weise herausgefordert[142]. Soziale Demokratie kann nicht hinnehmen, dass durch staatliches Handeln unwillentlich die traditionalistischen oder fundamentalistischen Strömungen innerhalb einer kulturellen Gemeinschaft gestärkt werden, in dem ihnen das legale Recht zuerkannt wird, die Angehörigen der Gruppe zu disziplinieren, Abweichungen zu unterbinden und Abweichler zu bestrafen. Stattdessen sollte die Praxis deliberativer Demokratie auch innerhalb der kulturellen Gruppen gefördert werden, damit die Verständigung zwischen ihren unterschiedlichen Repräsentanten so zwanglos und offen wie möglich erfolgen kann. Andererseits führen die Prinzipien Sozialer Demokratie auch nicht automatisch zur Abwehr jeder Form des Schutzes, den kulturelle, besonders nationale Minderheiten als notwendig erachten, um ihren Fortbestand zu gewährleisten, solange diese nicht darauf abzielen, Dissens zum Schweigen zu bringen oder das Verlassen der Gruppe zu verhindern, sondern die Mitglieder der Gruppe, die es wünschen, mit den Kenntnissen und den Möglichkeiten gemeinschaftlicher kultureller Praxis zu versehen, die sie brauchen, um ihre Identität aufrecht zu erhalten. So ließe sich beispielsweise eine Entscheidung nicht mit Bezug auf Grundrechte verteidigen, die den Einwohnern der Provinz Québec das Recht verweigert, französischsprachige Schulen zu unterhalten und die französische Sprache im

[141] Kymlicka 1995: 35-44
[142] Benhabib 2002: 102-103, Meyer 1989, 2001b, 2002b

öffentlichen Raum zu verwenden. Das Gleiche gilt sinngemäß für die Katalanen, die Basken und die Galizier in Spanien.

Gleichwohl ergeben sich aus diesem ersten Problemfall einige Dilemmas. Es versteht sich von selbst, dass die Grundwerte der Sozialen Demokratie ebenso wie die liberalen und politischen Grundrechte gegen jede Form kulturell begründeter Gewalt gegen Frauen gerichtet sind, ebenso wie gegen ihren Ausschluss aus den Bildungseinrichtungen und Eheschließungen, die ohne das Einverständnis der Frauen vollzogen werden. Gleichermaßen muss das Recht durchgesetzt werden, dass alle Kinder das höchste Maß an Bildung erhalten, das ihren Begabungen entspricht. Auch wenn sie Privatschulen besuchen, muss sichergestellt sein, dass diese den öffentlichen Standards entsprechen, die von den staatlichen Autoritäten festgelegt worden sind. Dabei kann es zu Kompromissen kommen, besonders im Fall der nationalen Minderheiten und anderen Gruppen, deren Integration in den Nationalstaat auf einer quasi vertraglichen besonderen Grundlage beruht. Das gilt etwa für die Amish in den Vereinigten Staaten, die in der Erwartung einwanderten, dass ihnen stets das Recht gewährt würde, ihre antimoderne Form von Religiosität auf selbstbestimmte Weise praktizieren zu können. Diese Erwartung geriet schließlich in Konflikt mit dem verfassungsmäßigen Recht, nach dem alle Kinder in den Vereinigten Staaten von Amerika Bildung bis zum Alter von 16 Jahren zu erhalten haben. Das oberste Gericht der Vereinigten Staaten unterstützte die Amish und erlaubt ihnen die Schulbildung ihrer Kinder im Alter von 14 Jahren zu beenden[143]. Auf den ersten Blick scheint das Urteil des obersten Gerichts dem sozialen Recht auf eine angemessene Bildung klar zu widersprechen. Dies wird aber durch die Tatsache in Frage gestellt, dass durch die erzwungene Integration der Amish in das allgemeine Erziehungssystem der implizite Vertrag gebrochen wurde, der ihre Bürgerschaft in den Vereinigten Staaten ursprünglich begründet hat. Es gibt keinen Grund, warum ein Schulsystem nicht eine bilinguale Erziehung anbieten sollte, solange sie nicht zu einer Falle wird, die die Kinder von Migranten daran hindert, die Sprache ihrer Aufnahmegesellschaft zu beherrschen. Das soziale Recht der bestmöglichen Bildung für jedes Individuum schließt nicht automatisch ein, dass diese ausschließlich in einer Mehrheitssprache erfolgt. Die meisten anglophonen Einwohner Québecs sprechen fließend französisch und eine ähnliche Praxis besteht in vielen anderen Ländern. Am Ende eines solchen Prozesses kann ein lebendiger und sensibler Austausch zwischen den verschiedenen Gruppen und eine größere politische Übereinstimmung zwischen ihnen in den Fragen des Gemeinwesens entstehen. Immer dann, wenn die Grundrechte nicht auf dem Spiele stehen und die Qualität der deliberativen Demokratie und des Zusammenlebens in der Zivilgesellschaft gefördert wird, erscheinen auf der Basis der Grundwerte der Sozialen Demokratie Kompromisse mit der Politik der Anerkennung legitim.

Der zweite angesprochene Problembereich bezieht sich auf die Forderung von Minderheiten nach Ausnahmerechten aus kulturellen oder religiösen Gründen. Auf diesem Gebiet gibt es viele Grauzonen, in denen kulturelle Ansprüche befriedigt werden, solange die gesellschaftlichen und politischen Kosten nicht zu hoch sind. So schloss beispielsweise eine französische Schule im Jahre 1989 drei Mädchen vom Schulbesuch aus, die darauf bestanden, ein Kopftuch zu tragen um die islamischen Kleidervorschriften für Frauen zu erfüllen. Die Schulleitung war der Auffassung, dass die zur Schaustellung solcher religiöser Symbole die französische Tradition des Laizismus verletzt. Der Fall beschäftigte das

[143] Wisconsin vs. Yoder 1972

Oberste Gericht Frankreichs, das Erziehungsministerium und die Öffentlichkeit über längere Zeit. Die gesellschaftlichen Kosten, die entstanden wären, wenn die Schule ihnen das Tragen der Kopftücher erlaubt hätte, wären aber gering gewesen, denn die Lernprozesse in der Klasse wären kaum gestört worden und vermutlich hätten sich alle schnell an die Kopftücher gewöhnt. Andererseits führte der Ausschluss aus der Schule zu öffentlichen Kontroversen, die zu einer politischen Polarisierung beitrugen und die Diskussion des Themas in der Zivilgesellschaft erschwerten. Das Problem ist im französischen Bildungssystem weiterhin ungelöst. In solchen Fällen ließe sich, wie Benhabib vorschlägt, eher durch Dialoge als mit den Instrumenten von Gesetz und Zwang eine Lösung finden. Beispielsweise indem die entsprechenden Mädchen veranlasst werden, ihr Verhalten und ihre Absichten im Rahmen der Schulgemeinschaft zu erklären und zu begründen und eine Verständigung darüber herzustellen, was es heißt, ein muslimischer Bürger in der laizistischen französischen Republik zu sein[144]. Im Sinne der Grundwerte der Sozialen Demokratie verdient die zivilgesellschaftliche Verständigung, wo immer sie möglich erscheint den Vorrang gegenüber hierarchischen Entscheidungen. Andererseits wäre die Grenze des zulässigen wohl überschritten, wenn den Sikhs der Verzicht auf Schutzhelme beim Motorradfahren oder auf Baustellen erlaubt würde, nur weil ihnen die Religion das Tragen von Turbanen vorschreibt. Eine solche Ausnahmeregel würde in modernen Gesellschaften offensichtlich zu deutlich mehr Todesfällen führen, eine verächtliche Einstellung in der Mehrheitsgesellschaft fördern und die Versicherungsraten, die alle aufbringen, beträchtlich erhöhen. Wichtig ist in Fällen dieser Art auch, dass sie ein Element freier Wahl enthalten, denn niemand ist gezwungen, Motorrad zu fahren oder sich auf Baustellen aufzuhalten, wenn seine religiösen Skrupel so stark sind[145]. Der dritte genannte Problemfall ist der komplizierteste. Dabei geht es um die Forderung nach der Einführung von Quoten, die Reservierung besonderer Ressourcen und affirmative staatliche Handlungsprogramme für benachteiligte Minderheiten. Eine irritierende Vielzahl von Ansprüchen fällt in diese Kategorie. Dazu gehören: Die Reservierung einer bestimmten Anzahl von Freiplätzen an Universitäten oder anderen Institutionen, Quoten im Bildungssystems für benachteiligte Minderheitengruppen (in den Vereinigten Staaten vor allem für Afroamerikaner, Hispanics und indigene Amerikaner); bei Bewerbungen für bestimmte Stellen oder Plätze Kriterien zur Voraussetzung zu machen die ausschließlich für Kandidaten aus Minderheitengruppen gelten; die Auflage für Unternehmen, eine bestimmte Quote für Minderheitengruppen oder Frauen bereitzustellen; oder die Regel einzuführen, dass Firmen im Besitz von Angehörigen der entsprechenden Minderheiten einen bestimmten Prozentsatz der öffentlichen Aufträge bekommen. Es ist offensichtlich, dass die Grundwerte der Sozialen Demokratie eine Politik stützen, die vergangenes Unrecht im Bezug auf ethnische, Geschlechts- oder kulturelle Zugehörigkeit korrigiert. Eine Theorie der Sozialen Demokratie muss aber in diesem Zusammenhang egalitäre Einwände beantworten, die für eine klassische Theorie liberaler Demokratie keine Bedeutung haben.

Aus Gründen begrifflicher Klarheit muss die zuvor eingeführte Unterscheidung zwischen nationalen Minderheiten und Migrantengruppen etwas modifiziert werden. In einigen Fällen können Quoten von Gruppen gefordert werden, nicht um Diskriminierungen der Vergangenheit zu überwinden, sondern als politische Lösungen für die Überwindung ethnischer, sprachbedingter oder religiöser Gräben, die die Integrität des multinationalen Staates

[144] Benhabib 2002: 118
[145] Barry 2001: 49

in Frage stellen. So muss beispielsweise in Belgien die jeweils gleiche Anzahl von Ministern der Regierung dem flämischen und dem wallonischen Bevölkerungsteil entstammen und auf den Fidschi-Inseln haben die indigenen Einwohner automatisch die Mehrheit im Nationalparlament (37 Sitze, 27 Sitze für die indische Bevölkerungsgruppe). In Neuseeland wird den Angehörigen der Maori-Minderheit eine bestimmte Anzahl von Wahlbezirken zugesprochen, um sicherzustellen, dass sie ebenso viele Abgeordnete stellen wie es dem Prozentsatz ihres Bevölkerungsanteils entspricht. Der Grund für diese fortwirkend umstrittenen Regelungen ist nicht einfach, vergangene Diskriminierungen dieser Gruppen zu überwinden oder ihre wirtschaftlichen Chancen zu verbessern, sondern dem mehr oder weniger ausdrücklichen Gesellschaftsvertrag öffentliche Anerkennung zu verleihen, der diese multinationalen Staaten zusammenhält und Bürgerkriege oder Sezession verhindert. Im Lichte der Grundwerte Sozialer Demokratie verdienen solche Arrangements Unterstützung, soweit sie Gewalt und Ungerechtigkeit verhindern, die im ursprünglichen Prozess der Nationenbildung am Werk waren. Es geht dabei im Sinne Rousseaus um die Transformation von Gewalt in Recht.

Affirmative Handlungsprogramme und Quoten für bestimmte Gruppen, die nicht als nationale Minderheiten gelten, wie die Afroamerikaner in den USA oder Frauen, müssen auf andere Weise gerechtfertigt werden. Ein überzeugendes Argument beruht auf Rawls' Differenzprinzip. Dieses Prinzip muss von seiner Beschränkung auf soziale Gruppenzugehörigkeit gelöst und auf die Zugehörigkeit zu ethnischen, religiösen oder kulturellen Kollektiven erweitert werden. Diese Erweiterung folgt der Logik von Rawls' Theorie der Gerechtigkeit und erweitert sie für kulturelle Gruppenzugehörigkeit. Sonst wäre es möglich, durch eine Ungleichheit in der Verteilung sozialer Grundgüter zwar die Aussichten der 20 % am schlechtesten gestellten Mitglieder einer Gesellschaft zu verbessern, aber so, dass alle Vorteile dabei den weißen Mitgliedern dieser Gruppen zu Teil werden, während das Einkommen der Afroamerikaner oder anderen Minderheiten in dieser Gruppe der 20 % am schlechtesten Gestellten stagniert. Das wäre eine offensichtliche Ungerechtigkeit, die aber erst sichtbar wird, sobald das Merkmal der ethnischen Zugehörigkeit in Betracht gezogen wird. Es zeigt sich, dass das Unterschiedsprinzip auf mehrere Dimensionen der Unterscheidung angewendet werden muss, zu denen auch Kultur, ethnische Zugehörigkeit und Religion gehören, wenn verhindert werden soll, dass versteckte Bereiche der Benachteiligung fortbestehen, obgleich sich die Aussichten der nach der Statistik „repräsentativen Person" im benachteiligten Segment deutlich verbessert haben.

Dessen ungeachtet dürfen die Risiken, die gruppenbezogene Rechte für Egalitarismus und Universalismus darstellen, nicht ignoriert werden. *Brian Barry* hat seine Kritik des Multikulturalismus auf diese Grundlage gestellt. Er zeigt, dass Gruppenunterschiede die Tendenz haben, Konkurrenz und Feindseligkeit zwischen den verschiedenen Gruppen zu steigern, wenn es sich um Nullsummenspiele bei der Verteilung von Ressourcen zur Förderung kultureller Selbstbehauptung handelt. Im Ergebnis kann diese Art von Konkurrenzsituationen dazu führen, dass Bemühungen, die eigentlich auf Anerkennung gerichtet waren, zu Stellungskriegen bei der Verteilung von Mitteln führen[146]. Das kann sogar in Fällen, wo eine direkte Konkurrenz ethno-kultureller Gruppen nicht besteht, dazu führen, dass die Vertreter solcher Minderheitengruppen sich als schlechte Partner bei Entscheidungen über die Verteilung von Ressourcen von den reicheren auf die ärmeren Sektoren erweisen, wenn

[146] Barry 2001: 325

es um die Verbesserung von Schulen und anderen öffentlichen Diensten geht[147]. Der kumulative Effekt gruppenspezifischer Unterstützungen nach dem Modell der affirmativen Programme wird wahrscheinlich am Ende dazu führen, dass zwar die benachteiligten Individuen wechseln, aber die Strukturen der Ungleichheit bestehen bleiben[148].

Barrys Argumente scheinen überzeugend. Er bietet aber keine empirischen Beweise dafür, dass sozialstaatliche Programme in multinationalen oder multikulturellen Staaten weniger umfassend sind als in homogenen Gesellschaften. Die Frage, ob zwischen dem Niveau sozialstaatlicher Leistungen und der Intensität multikultureller politischer Forderungen ein Zusammenhang besteht, bedarf weiterführender empirischer Forschung. Beispielsweise handelt es sich im Falle von Belgien und Spanien um zwei der am stärksten multiethnisch und vielsprachig geprägten Mitgliedsländer der Europäischen Union. Beide haben eine Vielzahl multikultureller politischer Programme realisiert. Sie sollten aber Barrys Theorie zufolge ein niedrigeres Niveau sozialer Bürgerschaft und sozialer Leistungen aufweisen als ihre homogenen Nachbarländer. Das scheint aber nicht der Fall zu sein. Ihr soziales Leistungsniveau gleicht dem der anderen Mitgliedsländer der Europäischen Union, die sich auf einem ähnlichen sozio-ökonomischen Entwicklungsniveau befinden. Es gibt auch keinen besonderen Grund, warum ethno-kulturelle Gruppen alle Energien in den Kampf um gruppenspezifische Vorteile investieren sollten. Es ist wahrscheinlicher, dass sie versuchen werden, ihre Aussichten mit allen verfügbaren Mitteln zu verbessern, sei es im Hinblick auf die universalistischen Sozialstaatsleistungen (etwa höhere Mindestlöhne,) oder durch Quoten und affirmative Programme. So jedenfalls verfahren die afroamerikanisch geprägten Wahlkreise in den Vereinigten Staaten.

In jedem Falle lässt sich feststellen, dass re-distributive und anerkennungsbezogene politische Forderungen regelmäßig unterschiedliche politische Instrumente einsetzen und nicht lediglich um Aufmerksamkeit und Ressourcen in Wettstreit miteinander treten. So kann beispielsweise ein indigener Stamm in den Vereinigten Staaten das Recht einfordern, Wale zu jagen oder Unterricht in der eigenen Stammessprache in den Schulen des entsprechenden Reservats zu erhalten. Erfolg bei der Umsetzung solcher Forderungen verlangt ein anderes Muster politischer Bündnispolitik in Bezug auf Regierungsinstanzen und Kongresskomitees als beispielsweise Forderungen nach einem nationalen Gesundheitssystem. Beide politischen Strategien überschneiden sich kaum, tatsächlich erwecken einige politische Forderungen, die auf der Basis von ethnischer Gruppenzugehörigkeit erhoben werden, den Anschein, als handele es sich um die Forderung nach ökonomischen Ressourcen, in Wirklichkeit aber werden die ökonomischen Aspekte von kulturellen überlagert. Die Ureinwohner Australiens haben um die Rückgabe von Land gekämpft, das ihnen nach eigener Überzeugung seit unerdenklichen Zeiten gehört hat, das aber von den australischen Gerichtshöfen nie als ihr Eigentum anerkannt worden ist. Natürlich stellt dieses Land eine ökonomische Ressource dar und seine Rückgabe könnte viele Eingeborene aus der Armut befreien. Darum ging es aber in ihrem Kampf nicht in erster Linie. Viele Einwohner wollten vielmehr ihre heiligen Stätten vor Schändung und Zerstörung schützen. Auch in diesen Fällen unterscheidet sich die Politik der Anerkennung in ihrer Zielsetzung von Verteilungspolitik, obgleich beide einen Einfluss auf die Verteilung sozialer Grundgüter haben.

Soziale Demokratie beruht auf den Normen bürgerrechtsgestützter Sozialstaatlichkeit, egalitärer Gerechtigkeit und dem Schutz der Erwerbsarbeit. Diese grundlegenden Ziele

[147] Barry 2001: 325
[148] Barry 2001: 326

stehen in den meisten Fällen nicht im Widerspruch zu einer Politik, die die Lebensbedingungen nationaler, ethnischer und kultureller Minderheiten verbessert. Beide Typen von Politik haben unterschiedliche Grundlagen, unterschiedliche Zielgruppen und unterschiedliche Zielsetzungen. Die Politik der Sozialen Demokratie darf das Potenzial ethnischer, religiöser und kultureller Konflikte zur Polarisierung von Gesellschaften, Erzeugung von Gewaltpotenzialen und Schwächung der Solidarbeziehungen auf denen soziale Bürgerschaft beruht, nicht ignorieren.

Soziale Demokratie umfasst nicht nur die Dimension sozialer Bürgerschaft, sondern gleichfalls die der gesellschaftlichen Demokratisierung und einer lebendigen Zivilgesellschaft. Die empirische Forschung zeigt, dass genau in diesen Projekten die besten Grundlagen für die Verhinderung ethnischer Gewaltausübung bestehen. Die Forschungen von *Ashutosh Varshney* in Indien haben in beispielhafter Weise gezeigt, dass Konflikte zwischen Muslimen und Hindus dann keine gewaltsame Form annahmen, wenn beide Gruppen in den Assoziationen der Zivilgesellschaft zusammenarbeiteten und die Bildung voneinander abgeschotteter Parallelgesellschaften verhindert werden könnte[149]. Dies galt für alle Städte, in denen die Angehörigen der beiden Religionsgemeinschaften in Lebenswelt und Zivilgesellschaft zusammenarbeiteten. In den Städten, in denen beide Gruppen hingegen separiert von einander leben, häuften sich gewaltsame Konflikte zwischen ihnen immer wieder[150]. Die Implikationen für die Theorie der Sozialen Demokratie liegen auf der Hand. Während das legale Recht nationaler Minderheiten und bis zu einem gewissen Grad auch religiösen Gemeinschaften auf ein maßvolles Eigenleben respektiert werden muss, müssen Regierungen und zivilgesellschaftliche Akteure alle Bestrebungen unterstützen, die auf die Bildung von Brücken zwischen ethnischen, religiösen und sprachlichen Gemeinschaften abzielen. Multikulturalismus in diesem Sinne heißt der genauen Bedeutung des Begriffs entsprechend: Dass Mitglieder verschiedener kultureller Gemeinschaften interagieren, die Sprachen der anderen verstehen, in der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und eine übergreifende Kultur ausbilden, die ihre Unterschiede zu überbrücken vermag. In diesem Sinne entspricht das Projekt der Sozialen Demokratie, die Zivilgesellschaft zu stärken, der Vision des Multikulturalismus, dass ethnische, sprachliche und religiöse Verschiedenheit respektiert und anerkannt werden soll. Solidarität im Sinne von T. H. Marshall ist eine notwendige Bedingung dafür, aber in den post-industriellen Gesellschaften im Zeitalter der Globalisierung kann sie nicht auf gesellschaftlicher Homogenität basieren oder auf sie abzielen.

53. Kulturelle Differenz und soziale Bürgerschaft

Bedingungen der Bürgerschaft

Theorien der Staatsbürgerschaft beschränken sich häufig auf die Feststellung, dass die Bürger der rechtsstaatlichen Demokratie in ausreichendem Maße in der Lage sein müssen, von ihren privategoistischen und Gruppeninteressen zu abstrahieren, und am öffentlichen Diskurs mit einer Orientierung am Gemeinwohl teil zu nehmen. Für kulturell pluralistische Gesellschaften hat *Will Kymlicka* daraus die Schlussfolgerung gezogen, dass die Angehöri-

[149] Varshney 2001: 3-4
[150] Varshney 2001: 7-9

gen der unterschiedlichen Kollektive in der Lage sein müssen, in ihrer Bürgerrolle den Horizont ihrer kulturellen Identitäten zu transzendieren[151]. Die praktischen Probleme zeigen sich erst, sobald nach den Bestimmungsgründen und der konkreten normativen Ausstattung der Rolle des Bürgers in rechtsstaatlichen Demokratien gefragt wird. *William Galston* hat den Stand der Theorie der Staatsbürgerrolle in der liberalen Demokratie im Hinblick auf die praktischen Handlungsorientierungen systematisch zusammengefasst[152]. Sie verlangt die folgenden Bürgertugenden: *Erstens*: allgemeine Tugenden wie Mut, Gesetzestreue, Loyalität; *Zweitens*: soziale Tugenden wie Unabhängigkeit und Offenheit; *Drittens*: wirtschaftliche Tugenden der Arbeits-Ethik und Anpassungsfähigkeit an den wirtschaftlichen und technischen Wandel; *Viertens*: politische Tugenden: die Rechte Anderer zu erkennen und zu respektieren, politischen Realismus (Forderungen auf das zu begrenzen, was bezahlt werden kann), Fähigkeit zur Beurteilung der Leistungen von Amtsinhabern und Mandatsträgern und Bereitschaft zum Engagement im öffentlichen Diskurs.

Diese weitgehenden Forderungen beschreiben das Ideal einer *republikanischen* Staatsbürgerrolle. Auch in stabilen Demokratien mit langer Tradition kommt dem, wie die politische Kulturforschung zeigt, nur ein variabler Teil der Bürger nahe. Sie beschreiben Erwartungen an die Staatbürger im Lichte des republikanischen Ideals und geben demokratietheoretisch begründete Orientierungen für den öffentlichen Diskurs und das Bildungssystem und wirken in dieser regulativen Funktion je nach den realen Erfahrungen der Bürger als Einflussfaktoren an der Entwicklung der politischer *Sozio-Kultur* mit. Die Minima staatsbürgerlicher Orientierung, derer die Demokratie als sozialer Realität unbedingt bedarf, wenn ihr institutioneller Bestand gesichert und ihre funktionellen und normativen Ansprüche erfüllt werden sollen, zeigen sich eher in den Ergebnissen der politischen Kulturforschung, die nach den real fungierenden Orientierungen in stabilen Demokratien und den empirisch beobachtbaren Defiziten in labilen und scheiternden Demokratien fragt[153]. Seit den ersten Studien von *Gabriel Almond* und *Sidney Verba* weisen die empirischen Forschungsergebnisse immer wieder aus, dass in einer stabilen Demokratie die große Mehrheit aller Bürger zumindest die folgenden Orientierungen in einen ausreichendem Maße habitualisiert haben muss: Vertrauen in die Mitbürger; ausreichende Kenntnisse, sowie emotionale und wertgebunden Zustimmung im Hinblick auf das politische Gesamtsystem, in dem sie leben, dessen Teilhabemöglichkeiten und grundlegenden Leistungen und ihre eigene Verantwortung in ihm; aktive Toleranz; Fähigkeit zur emotional stabilen Verbindung von Konflikten in Sachfragen mit Übereinstimmung in demokratischen Grundüberzeugungen; emotionale Fähigkeit der Trennung von politischer Differenz und menschlicher Anerkennung.

Dieser Minimalkatalog muss um zwei der Maßstäbe aus der Liste von *Galston* ergänzt werden, um auf die Bedingungen kulturell vielgestaltiger Gesellschaften bezogen werden zu können: *erstens*, die Teilhabe am öffentlichen Diskurs des Gemeinwesens muss auch subjektiv zumindest passiv, ohne substantielle Behinderungen möglich sein; und *zweitens*, Vertrauen, Toleranz und wechselseitige Anerkennung dürfen nicht an ethno-kulturellen bzw. kulturell-religiösen Milieu-Grenzen enden[154]. Die Minima der politischen Kultur der Demokratie decken sich mit dem aus der Theorie der Bürgerrolle abgeleiteten normativen

[151] Kymlicka 2000: 35
[152] Galston 1991: 221 ff
[153] Almond/ Verba 1963, 1980, Gabriel 1986, Berg-Schlosser/ Schissler 1987, Brint 1991, Bergem 1993, Street 1997
[154] Almond/ Verba 1963

Grundbestand elementarer Tugenden der Bürgerrolle. Sie erweisen sich aus empirischer Sicht als diejenigen kulturell-politischen Orientierungen, die in der ganzen Gesellschaft eines demokratischen Gemeinwesens als sozial wirksame Handlungsdispositionen eingelebt sein müssen, wenn dieses funktionsfähig sein und Bestand haben soll. Alle besonderen Identitäten, die sich innerhalb einer demokratisch verfassten Gesellschaft auf kulturell-ästhetischer, ethno-kultureller, ideologischer oder kulturell-religiöser Basis ausbilden, müssen diese Minima der politischen Kultur der Demokratie teilen können, da diese in empirischer Sicht die Voraussetzung der nachhaltigen Systemintegration des von ihnen allen geteilten Gemeinwesens ist und in demokratischer normativer Sicht eine der Voraussetzungen für wechselseitigen Anerkennung des Rechts der Selbstbehauptung ihrer besonderen Identität innerhalb des von allen geteilten politisch-rechtlichen Rahmens.

Politische Bürgerkultur

Eine politische Kultur, in der die gemeinsamen Orientierungen an einer verbindenden politischen Bürgerrolle in all ihren divergenten Teilkulturen als reale Sozio-Kultur in ausreichendem Maße verankert ist, ist eine notwendige Bedingung für die dauerhafte politische Integration demokratischer Gemeinwesen, gerade auch in kulturell pluralistischen Gesellschaften. Welche strukturellen, politischen und rechtlichen Bedingungen müssen mindestens erfüllt sein, damit die Ausbildung einer solchen politischen Kultur in kulturell pluralistischen Gesellschaften wahrscheinlich wird?

Notwendige Bedingungen einer bürgerschaftlichen Integration sind *erstens* die gleichberechtigte Teilhabe aller an den politischen und sozialen Institutionen und *zweitens*, der gleiche Zugang und die gleiche Teilhabe aller an den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rechten und Chancen der Gesellschaft von der Partizipation im politischen System und der Zivilgesellschaft über das Bildungssystem bis zum System der Erwerbsarbeit und den Systemen der sozialen Sicherheit. Das betrifft die Rechte, Pflichten und Chancen, wie sie in der Theorie der Sozialen Demokratie für alle Bürger begründet werden. Zu diesen notwendigen Faktoren sozialer Integration muss als zu sichernde Bedingung aber die gemeinsame politische Kultur in der Praxis des Bürgerhandelns in Staat, Zivilgesellschaft und Lebenswelt hinzutreten. Die empirische Forschung hat eine Reihe von Faktoren identifiziert, die sie je nachdem fördern oder behindern können.

Prinzipiell lasen sich fünf Arten des Verhältnisses von Minderheits- und Mehrheitsgesellschaft unterscheiden:

Erstens: *Assimilation*: Teilhabe bei hohem Grad der Aneignung der Werte der Aufnahmegesellschaft.

Zweitens: *Inklusion*: Teilhabe trotz Beibehaltung der Werte der Herkunftsgesellschaft.

Drittens: *Exklusion*: mangelnde gesellschaftliche Teilhabe trotz Aufgabe der Werte der Herkunftsgesellschaft.

Viertens: *Segregation*: mangelnde Teilhabe bei Konservierung der Herkunftskultur und eventuell Etablierung eigen-ethnischer Infrastrukturen[155].

Fünftens: *Integration*: Teilhabe bei Übernahme der politischen Grundwerte der Aufnahmegesellschaft und Beibehaltung der kulturellen Werte der Lebensführung.

[155] Sen/ Sauer/ Halm 2001:3

Die Rolle der Zivilgesellschaft

Die Herausbildung der verbindenden politischen Kultur beruht auf geteilten Erfahrungen, für die außer den Institutionen des Bildungssystems vor allem die Zivilgesellschaft als ermöglichende Gelegenheitsstruktur wirksam werden kann[156].

Die Zivilgesellschaft muss aus einer Reihe empirisch gestützter Gründe als die zentrale Gelegenheitsstruktur für die Ausbildung und Selbsterhaltung der politischen Kultur angesehen werden. Dass eine verbindende politische Kultur eine gemeinsame Sprache oder wenigstens Gelegenheiten der fortwährenden Übersetzung als Minimalbedingung der Möglichkeit öffentlicher Verständigung voraussetzt, ist offenkundig. Darüber hinaus aber muss ein gewisses Maß geteilten kulturellen Hintergrund- und Geschichtswissens gegeben sein, aus dem sich die spezifische kollektive politische Identität der politischen Kultur eines Gemeinwesens speist, denn zur politischen Kultur eines Kollektivs gehört ja auch ein Entwurf dafür, wie man nach innen und außen gemeinsam politisch leben und handeln will. Für die Gewährleistung dieser beiden Voraussetzungen politischer Kultur ist zunächst das Bildungssystem, im Falle von Neueinwanderern dessen Teilbereich Weiterbildung zuständig. Selbstverständlich kann das Bildungssystem diesen ohnedies schwierigen Teil der politisch kulturellen Assimilation nur in dem Maße leisten, wie es nicht seinerseits wieder kulturell fragmentiert ist.

Wie die Forschung zum Entstehen und zur Erhaltung von sozialem Kapital gezeigt haben, ist für die Schaffung der handlungsbezogenen Orientierungen einer gemeinsamer politischen Kultur, wie Vertrauen, Verständnis- und Kooperationsfähigkeit sowie Solidarität die beständige Chance zur Zusammenarbeit in den Foren, Initiativen, Netzwerken, und Freundeskreisen der Zivilgesellschaft ausschlaggebend, in denen sich die eigenen Interessen der Engagierten und die öffentlichen Interessen des Gemeinwesens überlappen[157]. Die grundlegenden gemeinsamen Handlungsorientierungen, die den Kern einer alle verbindenden politischen Kultur ausmachen, können verlässlich und umfassend nur aus einer gemeinsame Praxis des sozialen, zivilgesellschaftlichen und politischen Handelns hervorgehen und sich in ihr fortlaufend erneuern .

Die niederländischen politischen Kulturforscher *Meindert Fennema* und *Jean Tillie* habe ihren empirischen Untersuchungen zur Ausbildung politischer Kultur in kulturell pluralistischen Gesellschaften ganz auf diesen Zusammenhang von zivilgesellschaftlicher Kooperation und Ausbildung von Vertrauen als Grundorientierung demokratischer Integration gestützt[158]. Sie gehen davon aus, dass die Zusammenarbeit innerhalb der einzelnen Organisationen der Zivilgesellschaft zunächst in diesen selbst zur Ausbildung von Vertrauen und Sozialkapital führt, und dann durch ein Vielzahl überlappender Mitgliedschaften und horizontaler Vernetzungen zwischen ihnen zu einer „Zirkulation des Vertrauens“ über die ganze Bandbreite des zivilgesellschaftlichen Spektrums hinweg. Demnach sind es vor allem drei unvermittelte soziale Handlungszusammenhänge, die die Zivilgesellschaft zur primären sozialen „Werkstatt“ zur Erzeugung von Vertrauen und Sozialkapital als Kernelemente einer integrierten demokratischen Kultur machen: 1) das unmittelbare verständigungsgeleitete Zusammenwirken in einer konkreten sozialen Organisation für spezielle gemeinschaftliche Zwecke mit einem dichten Netz andauernder persönlicher Interaktions-

[156] Varshney 2001
[157] Putnam 2000
[158] Fennema/ Tillie 2001

beziehungen, 2) eine Vielfalt überlappender Mitgliedschaften einer großen Zahl aktiver Bürger und 3) die horizontale (nicht-hierarchische) Vernetzung der Organisationen und Initiativen innerhalb der Zivilgesellschaft.

Die damit geforderte Schaffung von Lebenswelten und zivilgesellschaftlichen Handlungsfeldern, die prinzipiell von allen Teilen der Gesellschaft geteilt werden, ist eine anspruchsvolle, aber unverzichtbare Bedingung für die demokratische politische Integration. Vertrauen und ein ausreichendes Maß an verbindendem sozialen Kapital sind das Fundament für die politische Kultur der Demokratie. Im Maße wie sich daher tatsächlich ethnokulturelle bzw. kulturell-religiöse *Parallelgesellschaften* innerhalb von demokratisch verfassten Staatsnationen ausbilden, ist aus den dargelegten Gründen zu erwarten, dass sie als systematische Hindernisse sowohl für die Ausbildung einer verbindenden politischen Kultur wie auch für den Prozess der gesellschaftlichen und politischen Integration wirksam werden. Sie erzeugen, je vollständiger und geschlossener sie sind, in um so stärkeren Maße, eine für die demokratische Integration höchst problematische Form der ausschließenden Gruppensolidarität, die *Robert Putnam* im Gegensatz zu dem verbindenden *bridging social capital* mit dem Terminus *bonding social capital* bezeichnet hat. Sie erzeugen eine Art von interner Solidarität, die die ethno-kulturellen oder kulturell-religiösen Gruppen einander entfremdet.

Integration kann in empirischer Perspektive nur als ein längerfristiger zielgerichteter Prozess verstanden werden, der die Identitäten aller Beteiligten verändert. Sein Gelingen hat zahlreiche Voraussetzungen. Dazu gehören neben den in der politischen Kultur der Demokratie und ihrer Staatsbürgerrolle begründeten normativen Zielwerten vor allem auch empirische Erfolgsbedingungen. Die erste besteht in der Anerkennung einer bestimmten Wechselseitigkeit, nämlich des Sachverhalts, dass Integration nicht anderes sein kann als ein vieldimensionaler Prozess, in dem Formen der wechselseitigen Anerkennung und der wechselseitigen Selbstveränderung auf aktive und bewusste Weise in ein Verhältnis zueinander gesetzt werden. Schon die Notwendigkeit der wechselseitigen Anerkennung der Verschiedenen mutet allen Beteiligten Selbstveränderung zu. Im Verlaufe des Prozesses gelingender Integration entsteht etwas Neues, die Einstellungen aller werden beeinflusst und zum großen Teil auch verändert, weil es um mehr geht als die bloß duldende Koexistenz der Verschiedenen in ihrer ursprünglichen Verfassung, dem also was Jürgen Habermas in diesem Zusammenhang „Artenschutz" genannt hat[159].

Die wechselseitige Beeinflussung reicht aber tiefer und betrifft sogar die Inhalte der politischen Kultur selbst. Die Aufnahmegesellschaft ist zwar berechtigt, Eintrittsbedingungen für Migranten im Sinne der politischen Kultur des demokratischen Rechtsstaates verbindlich zu machen. In diesem Rahmen ändert sich aber mit dem Eintritt von Menschen unterschiedlicher kultureller Identität die gesellschaftliche „Grundgesamtheit" der betreffenden Staatsnation, die über die kollektiven politische Identität fortan legitimerweise zu befinden hat, und damit voraussichtlich auch der konkrete Inhalt der politischen Kultur[160].

Auch in dieser Hinsicht sind es nicht homogene Identitätsfiktionen, sondern das Konzept der Transkulturalität, das am ehesten in der Lage ist, die komplexen Wechselbeziehungen im Prozess der Integration zu beschreiben. Zu unterscheiden sind dabei zwei Einflussebenen und zwei Einflussrichtungen. Auf der Ebene der politischen Kultur verlangt Integration mithin ein bestimmtes Maß an Assimilation - und zwar in beiden Richtungen:

[159] Habermas 1997
[160] Habermas 1997

die erste Richtung weist auf die ursprüngliche Mehrheitskultur hin, weil alle Migranten zumindest die Übernahme der Grundnormen und der rechtsstaatlichen Demokratie mitsamt den zugehörigen Orientierungen zugemutet wird; in der zweiten Richtung mutet der durch die politische Integration entstehende kulturelle Pluralismus nunmehr dem ursprünglichen Kollektiv der Aufnahmegesellschaft zu, fortan die gemeinsame politische Identität der Staatsnation unter gleichberechtigter Teilhabe der zu Staatbürgern gewordenen Migranten zu bestimmen. Das führt - freilich weiterhin in den Grenzen der Normen der rechtsstaatlichen Demokratie - vermutlich immer zu einer neuen kollektiven Identität, in der sich alle Staatsbürger wieder finden können.

Habermas spricht von einer ethischen Imprägnierung der politischen Kultur und meint damit den Sachverhalt, dass die Entwürfe kollektiver Identität einer Staatsnation immer in einem bestimmten Maße durch ihre gemeinsame Geschichte und deren symbolische Interpretation sowie gemeinsame Entscheidungen darüber, wie diese Geschichte fortgesetzt werden soll, geprägt sind. Das setzt voraus, dass alle Staatsbürger einen ausreichenden Teil dieser Geschichte und ihrer symbolischen Verarbeitung überhaupt kennen. Insofern muss von allen Migranten, die die Eintrittsbedingung als Staatsbürger erfüllen wollen, dieses Maß an Kenntnis der Kultur des Aufnahmelandes und Identifikation mit ihr erwartet werden. Ein Stück weit greifen also die Voraussetzungen für Integration auf der Ebene der politischen Kultur auf die Ebene der allgemeinen Kultur über und beziehen sie mit ein. Offensichtlich ermöglicht erst ein breiterer Horizont geteilten kulturellen Verständnisses und Wissens sowie gelungener kultureller Identifikation die zuverlässige Ausbildung einer gemeinsamen politischen Kultur. Dies Grenzen sind hier ihrer Natur nach fließend und soweit ihre Bestimmung aus praktischen Gründen unumgänglich ist, immer nur auf der Basis gemachter Erfahrungen in Aushandlungsprozessen zu ziehen[161].

Notwendige Normen des Zusammenlebens in kulturell pluralistischen Gesellschaften entfalten ihre integrative Wirkung erst im Maße wie sie als Bestandteile einer gemeinsam geteilten politischen Kultur habitualisiert und damit in die realen Handlungsmotivationen der Menschen eingelassen sind. Eine notwendige, wenn auch bei weitem nicht die hinreichende Bedingung dafür ist die Begründbarkeit dieser Normen gegenüber allen ihren Adressaten und letztlich die aktive Teilhabe aller Adressaten als Mitautoren im Prozess ihrer Definition selbst. In seiner Auseinandersetzung mit Charles Taylor über die Frage, ob eine individualrechtliche Grundlage allein zur Begründung der Rechte und Pflichten kultureller Minderheiten ausreicht, macht Habermas deutlich, dass schon am Prozess der Bestimmung dieser Grundnormen selbst, sowie der Rechte und Pflichten des Einzelnen, alle Staatsbürger teilnehmen können müssen, die von ihnen betroffen sein werden. Nur wenn die Adressaten der Normen zugleich auch ihre Autoren sind, also die Grenzen der privaten Autonomie der Selbstbehauptung kultureller Lebensformen aller Staatsbürger in einem Prozess der gemeinsam ausgeübten öffentlichen Autonomie gezogen werden, könne diese legitime Geltung beanspruchen und als individualrechtliche Normen ohne Widerspruch zu den Legitimationsgrundlagen der rechtsstaatlichen Demokratie Geltung erlangen. Die Normen, die eine kulturell pluralistische Gesellschaft braucht, damit sie nicht auseinander fällt, können letzten Endes daher verbindlich und mit Aussicht auf kulturelle Habitualisierung nur von der Gesamtheit ihrer Staatsbürger selbst begründet werden - allerdings nur im Rahmen der Institutionen rechtsstaatlicher Demokratie.

[161] Esser 2001: 89

Die breitenwirksame soziale Verankerung der Bürgerrolle, die den Anforderungen der politischen Kultur der Demokratie entspricht, vollzieht sich in drei Dimensionen: *Erstens Status; zweitens Identität, drittens Handlungsorientierung*[162]. Für die Ausbildung einer gemeinsamen politischen Kultur der Staatsbürger sind demnach alle Erfahrung und deren Wechselbeziehung von Bedeutung, die auf diese Faktoren Einfluss nehmen können: das Bildungssystem, politische Entscheidungen über die Definition und die Gewährung des Staatsbürgerstatus, die lebensweltlichen und zivilgesellschaftlichen Gelegenheitsstrukturen gemeinsamer kultureller Erfahrungen und die materielle Integration in die gesellschaftlichen Teilsysteme.

Von beträchtlicher Bedeutung ist darüber hinaus aber die Gewährung des faktischen Staatsbürgerstatus, denn erst mit Mitwirkung der Migranten an der Weiterentwicklung der nunmehr gemeinsamen Rechtsordnung und der Definition der rechtlichen Spielräume für die Selbstbehauptung der Integrität ihrer unterschiedlichen kulturellen Lebensformen kann diese Rechte in einer für sie akzeptablen Form konkretisieren und damit ihre vorbehaltlose Identifikation mit ihr ermöglichen.

Status. *Ruud Koopmans* und *Paul Statham* haben gezeigt, dass für das politisch kulturelle Selbstverständnis der Staatsbürgerrolle nicht nur die Erlangung der Staatsangehörigkeit überhaupt von Bedeutung ist, sondern darüber hinaus auch die spezifische kulturelle Begründung für die Staatsangehörigkeit, die ein Staat offiziell benutzt[163]. Die bis vor kurzem in Deutschland übliche und der Rechtspraxis auch tatsächlich zugrunde gelegte Begründung der Staatsbürgerschaft aus dem *ius sanguinis* einer ethnisch homogenen Gesellschaft erzeugt eine Gelegenheitsstruktur, die die verschiedenen Migrantenkollektive dazu drängt, sich in erster Linie in nationalstaatlichen Begriffen *als Ausländer* zu definieren, deren Hauptidentitätsquelle das Herkunftsland bleibt. Die Möglichkeit zur Erlangung des Staatsbürgerstatus aus einer herkunftsunabhängigen politischen Zugehörigkeit hingegen schafft eine Gelegenheitsstruktur, die eher zu einer Selbstdefinition der Migranten als ethnisch-kultureller bzw. kulturell-religiöser Minderheiten im Rahmen einer gemeinsamen nationalen Aufnahmegesellschaft einlädt.

Integration ist demnach ein spezifisches Modell der Beziehungen zwischen Migranten und Aufnahmegesellschaft, nämlich ein interaktiver Prozess der wechselseitigen Beeinflussung divergenter Kulturen auf der Basis gleicher Teilhabechancen an den gesellschaftlichen Teilsystemen für alle. Während die Institutionen für die politische Systemintegration sorgen, macht erst eine gemeinsam geteilte politische Kultur die politische Sozialintegration möglich[164].

Eine komplexe Politik der Anerkennung

Die Bedingungen der gleichen Bürgerschaft in der Dimension aller fünf Gruppen universeller Grundrechte, neben den bürgerlichen und politischen, auch der sozialen, ökonomischen und kulturellen, erfüllt mithin nur eine Politik der Integration durch Anerkennung, die *drei Handlungsstrategien* miteinander verbindet[165]:

[162] Kymlicka 2000: 30 f
[163] Koopmans/ Statham 2000
[164] Lockwood 1964
[165] Taylor 1993b, Honneth 1992, Margalit 1996, Meyer 2002

1. Die Anerkennung unterschiedlicher kultureller Identitäten,
2. die Anerkennung des verpflichtenden Rahmes der rechtsstaatlichen Demokratie und der universellen Grundrechte durch alle kulturellen Kollektive, also die Ausbildung einer gemeinsamen politischen Kultur und
3. die gleichberechtigte Teilhabe aller an den sozialen und ökonomischen Ressourcen und Chancen der Gesellschaft.

VII. Politische Praxis

54. Modernisierung und Globalisierung. Dritte und andere Wege

Semantische Weichenstellung

Unter dem Leitbegriff „Dritter Weg" hat am Ende der neunzehnhundertneunziger Jahre eine programmatische und politische Revision klassischer Positionen *sozialdemokratischer Parteien* begonnen, die in vielen teilen der Welt aufgegriffen wurde und in der Sache noch keinen Abschluss gefunden hat, obgleich der Begriff selbst und ein Reihe spezifisch britischer Ausprägungen die Amtszeit ihres politischen Aushängeschilds, Tony Blair, nicht überlebt haben[1]. Dieser neue *Revisionismus*[2] ist zwar von akademischen Autoren wie *Anthony Giddens*[3] angestoßen worden sein spezifisches Gewicht erhielt er aber aus dem Faktum, dass er in der Sache und teilweise auch in der Begrifflichkeit in vielen Ländern Einfluss auf das Selbstverständnis sozialdemokratischer Parteien gewann. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der Philosophie des Dritten Weges und den veränderten Policy-Orientierungen, die in dieser Debatte zum Ausdruck kommen[4]. Der Begriff „Dritter Weg" hat in der Geschichte der europäischen Sozialdemokratie höchst unterschiedlichen politischen Zwecken gedient. In der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg suchten ihn die Austromarxisten zwischen demokratischem Sozialismus und Kommunismus, nach dem Zweiten Weltkrieg sahen ihn die Sozialdemokraten zwischen Kapitalismus und kommunistischer Diktatur, im Prager Frühling erblickten ihn die Reformkommunisten in einer Marktökonomie ohne Privateigentum[5]. Seit dem Beginn der 1990er Jahre orteten ihn zuerst die Berater des amerikanischen Präsidenten Bill Clinton, später Anthony Giddens und der britische Premierminister *Tony Blair*, in einer neuen, zeitgemäßen Synthese des Liberalismus der siebziger und achtziger Jahre mit den klassischen Zielen der Sozialdemokratie[6].

Eine Reihe von Faktoren, zu denen auch die Wahlerfolge von *Bill Clinton* und *Tony Blair* so wie die Erschöpfung der Attraktionskraft des Neoliberalismus zählen, haben seit der Mitte der 1990er Jahre dazu geführt, dass der Begriff *Dritter Weg* in dem von Tony Blair ins Spiel gebrachten Sinne weltweit zu einem Symbol für die Hoffnung geworden ist, es könne zwischen der alten Sozialdemokratie der nationalstaatlichen Epoche und dem neoliberalen Marktfundamentalismus der globalen Ära einen erfolgversprechenden Weg politischer Gestaltung geben, der die Grundwerte der Sozialen Demokratie auf neue Weise mit Leben erfüllt und in einer globalen Welt gegen die bloße Herrschaft der Märkte mit intellektueller und politsicher Offensivkraft erfüllt. Dabei geht es im Kern um eine innovative Synthese zwischen traditioneller Sozialdemokratie und modernem Liberalismus.

[1] Merkel 1999a, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b, Meyer 1998, Meyer 1999
[2] Merkel u.a.: 2005
[3] Giddens 1999b, 2000, 2001 , 2002
[4] Merkel u.a. 2005
[5] Meyer 1998
[6] Blair 1998

T. Meyer, *Theorie der Sozialen Demokratie,*DOI 10.1007/978-3-531-92841-8_7,
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Ein neuer Revisionismus

Dieses Bestreben ist als solches nicht überraschend, da die gesamte Programmgeschichte der sozialdemokratischen Parteien als eine Abfolge unterschiedlich weit gehender und unterschiedlich akzentuierter Synthesen aus dem sozialdemokratischen Erbe mit liberalen Vorstellungen der Organisation komplexer Gesellschaften gelesen werden kann[7]. Es sind die charakteristischen Wechselwirkungen einer Reihe von Problemwahrnehmungen und Themen, um die es bei dieser politischen Philosophie vor allem geht[8]. Anlass und Ausgangspunkt des Diskurses über den Dritten Weg ist die Feststellung des Faktums der *ökonomischen Globalisierung* mit ihren Folgen für Wirtschaft, Sozialstaat und die Handlungsspielräume der Politik. Obgleich das Maß der Unveränderbarkeit der Weltmarktbedingungen umstritten ist, gehen alle Teilnehmer dieser Debatte von einer historisch neuartigen Herausforderung des Projekts der Sozialen Demokratie durch die offenen Märkte aus, die die wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten in ungekannter Weise einschränkt.

Die *neue Ökonomie*, die daraus entstehe, sei vor allem durch die Zunahme von hochqualifizierten Arbeitsplätzen in den computerbezogenen Dienstleistungsberufen auf der einen Seite und dem Entstehen gering qualifizierter und gering entlohnter Humandienstleistungen am unteren Ende des Arbeitsmarktes auf der anderen Seite gekennzeichnet. Die alte traditionelle Politik der makroökonomischen Steuerung der Nachfrage verliert ihre Durchschlagkraft und muss weithin durch eine neuartige „linke" Angebotspolitik ersetzt werden. Der Druck auf die Arbeitskosten sowie die Veränderung der Alterspyramide führen zur Notwendigkeit eines *Umbaus des Sozialstaates* in Richtung auf kostengünstigere, zielgenaue Lösungen, die vor allem der Re-Qualifizierung für die Arbeitsmärkte dienen. Der an employability (beschäftigungsbefähigende Qualifikation) orientierte aktivierende soziale Investitionsstaat sei das zentrale Instrument zur Lösung der neuen Probleme.

Die neue Rolle der Märkte, die zunehmende Komplexität der Gesellschaften sowie die Verringerung der Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten verlangen eine neue Regierungsweise (new governance), bei der der Staat zwar nicht aus der Gesamtverantwortung für die Folgen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Handelns entlassen wird, aber die Formen seines Handelns verändern muss. An die Stelle von hierarchischem Machthandeln und der Regulierung durch zentralistische Steuerung treten horizontale staatliche Handlungsweisen, wie Moderation, Veranlassen, Unterstützen und Gewährleisten, einschließlich neuer Formen von privat-public Partnerschaften. Insgesamt wird eine neue politische Arbeitsteilung von Staat und Gesellschaft erstrebt, bei der mehr politische Selbstregulation von der Gesellschaft erwartet wird.

Die politischen *Grundwerte* der Sozialen Demokratie bleiben trotz Dezentralisierung, verstärkter Marktregulierung und neuer Formen gesellschaftlicher Politik der Maßstab einer solchen Politik. Allerdings gewinnt bei der Bestimmung des Grundwerts Gerechtigkeit in diesem Diskurs die *gesellschaftliche Inklusion* und die Betonung der Chancengleichheit einen deutlichen Vorrang gegenüber den traditionellen Vorstellungen von Einkommensgleichheit. Damit verbunden ist die Vorstellung, dass die Teilhabe aller an der gesellschaftlichen Erwerbsarbeit als übergeordnetes Ziel der Reformpolitik des Drittens Weges gelten

[7] Meyer 1991: 45 ff
[8] Cuperus/ Duffek/ Kandel 2001

muss, da sie die Quelle aller anderen Formen der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und zugleich der beste Ausgangspunkt für Fortschritte in der individuellen Erwerbskarriere ist.

Der Umbau des Sozialstaates, die neue Regierungsweise und der Grundwertepragmatismus bedingen, dass sich die öffentliche Diskussion um einen Dritten Weg, vor allem in der von Blair vertretenen Variante, in erheblichem Maße auch als eine *moralisch kulturelle Kampagne* für ein *verändertes Selbstverständnis der Staatsbürgerrolle (New Citizenship*) versteht. Die Bürgerinnen und Bürger sollen eine aktivere Rolle spielen, mit einer größeren Bereitschaft zur Eigenverantwortung und zum Eigenengagement in der Zivilgesellschaft sowie bei der Inanspruchnahme des Sozialstaates und der Orientierung an den Chancen des Arbeitsmarktes. Die öffentliche Investitionspolitik und der Umbau des Sozialstaates setzen ihren Hauptakzent auf die moderne Entwicklung von Humankapital durch Verbesserungen im Bildungssystem, in der Weiterqualifizierung und bei der Förderung von Umschulungen, in der Erwartung, dass auf diesem Wege zugleich dem Einzelnen und der Wirtschaft insgesamt in ihrer durch die Weltmärkte veränderten Position am besten gedient sei. An die Stelle von sozialstaatlichen Transferzahlungen tritt daher zunehmend *workfare*, die sozialstaatliche Aufstockung von Niedriglöhnen beschäftigter Personen.

Die politischen Ideen, die politische Semantik und die Wahlbündnispolitik zielen in erster Linie auf die *neuen Mittelschichten*, die in den Projekten und der Kommunikationsstrategie des Dritten Weges eine zentrale Rolle spielen, da sie politisch interessiert und informiert, parteipolitisch aber nicht gebunden sind[9]. Bei allen Vertretern des Dritten Weges, soweit sie als politische Akteure Spitzenkandidaten und Verantwortliche für die Wahlkämpfe ihrer Parteien sind, hat sich in erheblichem Maße die Übernahme der amerikanischen Form *mediatisierter Politik* eingespielt, so dass sich in der Praxis dieses Ansatzes in ungekanntem Ausmaß ein Stil personenbezogener professioneller *Politikinszenierung* herausgebildet hat, der in den medialen Kommunikationsstrategien von Bill Clinton und Tony Blair seine symbolische Verkörperung gefunden hat.

Rekursive Synthesen mit dem Liberalismus

Die Bereitschaft zur Aufnahme *liberaler Politikkonzepte* und *Akzente* zeigt sich deutlich in der Rolle des Weltmarktes als Ausgangspunkt des ganzen Projektes, in der *Aufwertung individueller Selbstverantwortung* und der auf sie bezogenen *Veränderung der Rolle des Sozialstaates*, in der Stützung auf die ökonomisch prosperierenden *Mittelschichten* sowie in der Aufwertung gesellschaftlicher *Selbststeuerung* gegenüber staatlichem Handeln. Die fortgeltende Bedeutung der *sozialdemokratischen* Ideen und Traditionen hingegen kommt am nachhaltigsten im Bestehen auf gesamtstaatlicher Verantwortung als *Ergebnisgewährleistung*, in der Ablehnung bloßer Privatisierungskonzepte zugunsten neuer Formen gesellschaftlicher Politik, im Bestehen auf sozialstaatlichen Garantien sowie in einem Grundwerteverständnis zur Geltung, das sich bei den meisten Vertretern des Dritten Weges durch einen sozialen Gerechtigkeitsbegriff als umfassender gesellschaftlicher Teilhabe von der libertären Alternative unterscheidet und einen *egalitären* Akzent behält. In Großbritannien selbst erwies sich die Praxis des Ditten Weges zunehmend als eine im Kern weiterhin deutlich re-distributive Sozialstaatspolitik, wenn auch in der beschriebenen neuen Form[10]. Die

[9] Giddens 2003
[10] Mau 2004

neue Synthese von Sozialdemokratie und Liberalismus macht sich auch darin bemerkbar, dass sich die Debatten um den Dritten Weg gänzlich von der traditionalistischen sozialdemokratischen Neigung zu einer *Politik gegen die Märkte* zugunsten politischer *Strategien mit den Märkten* abwandten[11]. Dem Steuerungsmodus Markt wird gemessen an den sozialdemokratischen Traditionen eine wesentlich gesteigerte Bedeutung beigemessen, aber im Gegensatz zur libertären Position nicht anstelle letzt verantwortlicher politischer Steuerung, sondern in deren Rahmen.

Für die zentralen politischen Handlungsfelder hat der Diskurs über den Dritten Weg trotz markanter länderspezifischer Differenzen auch wesentliche Überlappungen zwischen den einzelnen Parteien und Regierungen im Hinblick auf die notwendigen Revisionen der Grundrichtung sozialdemokratischer Reformpolitik ergeben[12]. *Donald Sassoon* hat beobachtet, dass die sozialdemokratischen Parteien in der Substanz ihrer Politik trotz aller verbleibenden Differenzen im einzelnen im Verlaufe des ersten Jahrhunderts ihrer Geschichte niemals so nahe beieinander lagen wie im Rahmen der Dritte-Wege-Politik[13]. Vor allem die äußeren Herausforderungen der Globalisierung, daneben auch die Vergleichbarkeit der innerhalb der Gesellschaften wachsenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Problemlagen, haben die sozialdemokratischen Projekte um die Jahrhundertwende in historisch beispiellosem Ausmaß einander angenähert. Die sozialdemokratischen Parteien haben folgerichtig in den letzten Jahren vor der Jahrhundertwende damit begonnen, in einen dichten Erfahrungsaustausch miteinander einzutreten, der ihren ehemaligen Ehrgeiz, jeweils das wahre Erbe der gemeinsamen Geschichte am besten zu repräsentieren, hinter sich gelassen hat. Er ist einer pragmatischen Bescheidenheit gewichen, von der jeweils besten Praxis auf den einzelnen Reformfeldern von den Nachbarländern im Erfahrungsaustausch miteinander lernen zu wollen (*bench marking process*).

Revision zentraler Policy Projekte[14]

Erstens: Globale Wissensökonomie.

Ausgangspunkt der Neuorientierung in der ökonomischen Politik sind grundlegende analytische Feststellungen über die veränderte Situation verbunden mit der Bekräftigung wesentlicher politischer Zielsetzungen.

Die *transnationale Entgrenzung* der wichtigsten Märkte, insbesondere der Kapital- und Finanzmärkte hat die Wirkungskraft der keynesianischen Globalsteuerung der kapitalistischen Wirtschaftsentwicklung beträchtlich eingeschränkt. Ohne Zinshoheit innerhalb einer Volkswirtschaft und ohne Einflussmöglichkeiten auf das Übergewicht der grenzüberschreitenden Nachfrageströme nach Gütern und Dienstleistung, lassen sich Wirtschaftskrisen kaum noch durch staatliche Kreditaufnahmen und Ausgabeprogramme zur Belebung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage steuern. Das in den goldenen Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg überaus erfolgreiche Schlüsselinstrument sozialdemokratischer Vollbe-

[11] Frenzel 2002
[12] Scharpf/ Schmidt 2000, Schroeder 2001, Meyer 2003, Merkel u.a. 2005
[13] Sassoon 1997, 1999
[14] Diese Darstellung orientiert sich in erster Linie an den in folgenden Publikationen präsentierten Länderstudien: Merkel 1999a, 2000a, 2000b, 2001b, Merkel u.a. 2006,. Cuperus/ Kandel 1998, Cuperus/ Duffek/ Kandel 2001, 2003 und Giddens 2001

schäftigungspolitik ist mithin stumpf geworden. Es besteht auch keine realistische Aussicht, es in absehbarer Zeit mit Aussicht auf Erfolg neu zu beleben.

Die negative Integration der transnationalen Märkte, also ihre bloße Erweiterung über die bisherigen nationalen Begrenzungen hinaus durch den Abbau von Handelshemmnissen jeder Art, erhöht den Konkurrenzdruck zwischen Unternehmungen und Wirtschaftszweigen in allen Teilen der Welt. Den Chancen des erweiterten Absatzes entsprechen neue Risiken der verschärften Hochtechnologie- und Billiglohnkonkurrenz. In den einzelnen Volkswirtschaften geraten viele Arbeitsplätze durch diese weltweite Umverteilung von Arbeit unter verschärften Druck. Der Ausstieg aus den transnationalen Märkten kommt wegen der damit verbundenen Chancen- und Wohlfahrtsverluste als Antwort auf die neuen Risiken nicht in Betracht.

Die neue Wissensökonomie ist eine vor allem durch ihren modernen Dienstleistungssektor geprägte Wirtschaft, in dem wissensbasierte Produkte und Produktionsverfahren die Schlüsselstellung einnehmen. Immer mehr der in ihr gefragten Berufe basieren auf komplexem, durch beständige Innovation rasch veraltendem Spezialwissen. Innovation und Entwicklung werden zunehmend durch kleine und mittlere Firmen in den Bereichen der Entwicklung von Informationsverarbeitung, Forschung, Anwendung und Beratung vorangetrieben. Die Anforderungen an Bildung, Ausbildung und Weiterbildung steigen und wandeln sich in zunehmendem Tempo.

Als *neue Risiken* zeigen sich in dieser Situation vor allem der wirtschaftliche und soziale Ausschluss derer, die ihre angestammten Arbeitsplätze verlieren und dem verschärften Tempo des Wandels durch beständige Neuqualifikation nicht folgen können und der durch den raschen Wandel der Branchen und Qualifikationsanforderungen immer wieder neu drohende Arbeitsplatzverlust auch für diejenigen, die auf dem Niveau hoher Berufsqualifikation zur beständigen Weiterbildung bereit und fähig sind.

Die Internationalen Finanzmärkte erzeugen durch riskante, teilweise rein spekulative Transaktionen, die von den realen Waren- und Dienstleistungsströmen der Volkswirtschaften fast vollständig abgekoppelt sind, beispiellos große Risiken für Währungsschwankungen und plötzliche Umleitungen von Investitionsströmen. Ganze Volkswirtschaften und Branchen können auf diese Weise ohne Vorwarnung gefährdet werden, mit der Folge von Wachstumsverlusten, Kapitalvernichtung und Massenarbeitslosigkeit in enormer Größenordnung. Nationale politische Steuerungsinstrumente versagen angesichts der transnationalen Wirkungszusammenhänge in offenen Märkten.

Politische Zielsetzungen:

Auch unter diesen veränderten Voraussetzungen bleibt die *politische Verantwortung* für die sozialen Folgen, die menschlichen Bedingungen, die ökologischen Auswirkungen und eine gesellschaftlich verantwortbare Zivilisierung der globalisierten Wissensökonomie (digitaler Kapitalismus) das zentrale Ziel der Sozialdemokratie. Damit unterscheidet sich ihre politische Philosophie schon im Grundsatz vom Libertarismus, der die weitgehende Entmachtung der Politik gegenüber der Ökonomie begrüßt und als einen Fortschritt für die Rationalität weltweiten Handelns ansieht. Die Verhinderung von Armut, die Vermeidung des gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen *Ausschlusses* von Menschen aus der neu entstehenden Gesellschaftswelt und damit Vollbeschäftigung auch unter den veränderten Be-

dingungen, bleiben die vorrangigen sozialdemokratischen Handlungsziele. Sozialdemokraten gehen weiterhin davon aus, dass annähernde Vollbeschäftigung, wenn auch auf neuen Wegen, möglich ist und dass sie als zentrale Voraussetzung für die personale Anerkennung des Einzelnen auch für die Wahrung der gesellschaftlichen Solidarität unverzichtbar ist.

Die *Zivilisierung des modernen Kapitalismus* kann nun durch eine politische Regulierung erfolgen, die seine ökologische Nachhaltigkeit, die soziale Gestaltung der Arbeitsbedingungen, eine menschenwürdige Verfassung seiner internen Verhältnisse und faire weltweite Austauschbeziehungen gewährleistet.

Projekte und Instrumente:

Die Hoffnung auf einzelne Patentrezepte wie Sozialisierung oder Planung, mit denen die wichtigsten Probleme flächendeckend und nachhaltig gelöst werden könnten, gehören überall in den sozialdemokratischen Parteien der Vergangenheit an. An ihre Stellung ist ein zielorientierter Pragmatismus getreten, der aus einer Vielzahl erfolgversprechender politischer Steuerungsinstrumente für neue Erfahrungen und notwendige Veränderungen offene Pakete schnürt (*policy mix*), die in ihrer kombinierten Wirkung die gesetzten Zielen näher bringen sollen. Die Instrumente rechtfertigen sich nicht länger aus ihrer Nähe zu den traditionellen Hoffnungen, sondern allein durch ihre tatsächliche Wirksamkeit für die Erreichung der politisch gesetzten Ziele unter den Bedingungen offener Märkte. Zu ihnen gehören vor allem:

- Ökologisch sinnvolles Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung als übergreifende wirtschaftspolitische Zielwerte;
- Eine „linke“ Konzeption *gemischter Angebots- und Nachfragepolitik* zur Förderung von Investitionen, Vollbeschäftigung und Wachstum, die, soweit möglich, gleichzeitig die Investitionsbedingungen verbessert und die Nachfrage stärkt.
- Priorität für eine Anti-Inflationspolitik durch *strikte Haushaltsdisziplin* und die Anerkennung der Rolle unabhängiger Zentralbanken;
- Für Investitionen und Verbrauch günstige, *nicht allzu hohe Steuersätze*;
- Staatliche Förderung von Forschungs- und Entwicklungsprogrammen zur Verbesserung der technologischen Innovation von Verfahren und Produkten;
- Öffentliche Investitionen und Anregungen zur Entwicklung von *Bildung, Ausbildung und Weiterbildung* (*human capital*) zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit aller Arbeitnehmer als *„Politik der zweiten Chancen“;*
- Förderung ökologischer Investitionen, Verfahren und Produkte;
- Begrenzte *Flexibilisierung des Arbeitsmarktes* sowohl zur Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklungsbedingungen wie zur Erhöhung der Beschäftigungschancen der Beschäftigungslosen;
- Öffentliche Beschäftigungsprogramme für *besondere Problemgruppen* (jugendliche und ältere Arbeitnehmer, Langzeitarbeitslose) durch staatliche Investitionen, Beihilfen oder Anreize;
- Öffentliche Förderungen von Krediten, Beratungen und anderen Starthilfen für *Neugründer* im klein- und mittelständischen Bereich.

- Reduzierung der Arbeitszeiten auf unterschiedlichen Wegen (z.B. Wochenarbeitszeitverkürzung (Frankreich), Teilzeitbeschäftigung (Niederlande), Freistellung für Weiterbildungsprogramme (Dänemark));
- Obgleich die Bildungspolitik aus sozialdemokratischer Sicht auf keinen Fall auf ihren Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung reduziert werden darf, spielen die Verbesserung der Qualität des gesamten Bildungssystems und die Erhöhung der Bildungsinvestitionen im Rahmen einer gesellschaftlich integrierten Beschäftigungs- und Wachstumspolitik eine zentrale Rolle;
- *Modernisierte* Formen der *politischen Regulierung* wie Verhandlungssysteme oder dezentralisierte Kooperationsbündnisse zwischen Politik, Arbeitnehmern und Arbeitgebern in Teilbereichen der Wirtschaftsentwicklung (Ausbildung, Investitionen, Arbeitszeit u.ä.).

Die Betonung der einzelnen Instrumente, die Komposition ihrer Mischung in der jeweils gegebenen Situation, ihre rhetorische Präsentation und ihre Einbettung in die anderen Politiken sind in den Konzeptionen der verschiedenen sozialdemokratischen Parteien durch erhebliche Unterschiede gekennzeichnet[15]. Dennoch überwiegen im Gesamtansatz die hier zusammengefassten Übereinstimmungen. Sie erstrecken sich auch darauf, dass die früheren Vorstellungen, Sozialisierung und Planung seien die kennzeichnenden Elemente sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik, nun von allen sozialdemokratischen Parteien zu den Akten gelegt worden sind. Da eine zentrale wirtschaftliche Lenkung durch politische Entscheidungen nicht zu den charakteristischen Merkmalen moderner sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik gehört, wäre es irreführend, wie in früheren Abschnitten der Geschichte der Sozialdemokratie weiterhin von einem Projekt der Wirtschaftsdemokratie zu sprechen. Worum es bei der Zielsetzung für die einzelnen Maßnahmen der Regulierung im Ganzen gesehen geht, ist die *Zivilisierung des Kapitalismus* und nicht seine Überwindung.

Zweitens: Sozialstaatsreform.

Obgleich die Sozialstaatsregime in den europäischen Ländern sehr verschiedenartig und im Leistungsniveau von beträchtlichen Unterschieden geprägt sind, ergibt sich auf Grund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in allen Ländern ein weitreichender Reformbedarf. Die bloße Verteidigung der sozialen Errungenschaften durch Festschreiben der gegeben Strukturen ist in keinem einzigen Land als eine zukunftsfähige Lösung angesehen worden. Überall wird an ihrer nachhaltigen Modernisierung gearbeitet. Die gemeinsam geteilte Überzeugung in allen sozialdemokratischen Parteien besteht jedoch darin, dass der Sozialstaat in seinem Anspruch der Sicherung der Menschenwürde unabhängig vom Verdienst des Einzelnen bewahrt werden muss, aber nicht im Widerspruch zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stehen soll. Grundlage der Sozialstaatsreform bleibt die Anerkennung des sozialen Bürgerrechts.

Die unterschiedlichen Parteienkoalitionen und Sozialkulturen, die die verschiedenen Sozialstaatsmodelle hervorgebracht haben, bedingen auch die Grenzen der finanziellen Belastbarkeit der einzelnen Gesellschaften und das gesellschaftliche Solidaritätspotenzial gegenüber den jeweiligen sozialstaatlichen Errungenschaften. Sie bilden einen politisch-

[15] Merkel u.a. 2005

kulturellen Rahmen der Zwänge und der Möglichkeiten zur Sozialstaatsreform. Trotz der großen Unterschiede ähneln sich – auf unterschiedlichem Niveau - die Problemerfahrungen der einzelnen europäischen Länder weitgehend, weil sie denselben Ursachen entspringen und beim gegenwärtig erreichten hohen Entwicklungsstand ähnliche Grenzerfahrungen sozialstaatlicher Entwicklung machen.

Vor allem die anhaltende Massenarbeitslosigkeit mit einem hohen Sockel Langzeitarbeitsloser, die Verkehrung der Alterspyramide der Bevölkerung mit einem gegenüber den Erwerbstätigen wachsenden Anteil von Rentnern, sowie die aus medizinischen und medizintechnischen Gründen steil anwachsenden Kosten des Gesundheitssystems überfordern die finanziellen Grundlagen des Sozialstaates in seinen bisherigen Strukturen. Die Sozialstaaten sind in der überkommenen Form nicht nachhaltig finanzierbar, da sich die Schere zwischen den Kosten und den Einnahmen immer weiter öffnet.

Teilweise, mit der Ausnahme der skandinavischen Länder, waren die europäischen Sozialstaaten zu sehr darauf ausgerichtet, Lohnersatzleistungen zu erbringen und Geldleistungen im Krankheits- und Pflegefall und zu wenig daran orientiert, Arbeitslose durch gezielte persönliche Hilfe zurück ins Arbeitsleben zu bringen. Sie schlossen Missbrauchsmöglichkeiten nicht wirkungsvoll aus und begünstigen in Teilbereichen eine Sozialkultur der Abhängigkeit und der Passivität. Die herkömmlichen Sozialstaaten sind den meisten Ländern zu sehr an den Lebensrisiken alten Typs und zu wenig an neuen sozialen Risken ausgerichtet. Sie sind fast überall auf das Handeln der großen Organisationen und Institutionen angelegt und nicht auf die Zusammenarbeit mit bürgerschaftlichen Initiativen und sozialen Selbsthilfegruppen. Die Selbsthilfefähigkeit des Einzelnen und der Gesellschaft werden auf diese Weise zu wenig gefordert und gefördert.

In einigen Ländern, wie der Bundesrepublik Deutschland, haben sich strukturelle „Sozialstaatsfallen“ bemerkbar gemacht. Einerseits motiviert das relativ hohe Niveau der sozialstaatlichen Lohnersatzleistungen am unteren Ende der Qualifikations- und Einkommensskala nicht zur Aufnahme gering bezahlter Tätigkeit, andererseits verbieten sich aufgrund der Normen sozialer Staatsbürgerschaft Absenkungen der Sozialleistungen unter ein die Würde des Einzelnen sicherndes Niveau und ebenso der Zwang zur Aufnahme gering bezahlter Arbeit.

Politische Zielsetzungen:

Trotz der Unterschiede in Niveau und Struktur der sozialstaatlichen Sicherungen der einzelnen Länder besteht weitgehendes Einvernehmen der sozialdemokratischen Parteien, dass alle Reformen in diesem Bereich dem Ziel der langfristigen Gewährleistung der sozialen Bürgerrechte dienen sollen. Gleichzeitig sind sie entschlossen, die Missbrauchsmöglichkeiten sozialstaatlicher Leistungen weitgehend einzuschränken. Am wichtigsten aber sind die strukturellen Veränderungen, die in der britischen und deutschen Diskussion mit dem Stichwort *aktivierender Staat* bezeichnet werden. Sie zielen einerseits auf die Umstellung sozialstaatlicher Leistungen in Richtung Hilfe zur Selbsthilfe (Subsidiarität). Und sie dienen der stärkeren Orientierung auf Hilfen für die Verbesserung der Chancen des Einzelnen am Arbeitsmarkt. Aufgrund dieser Umorientierung auf das Prinzip *sozialer Investitionsstaat* hat sich in einigen sozialdemokratischen Parteien (Großbritannien, Bundesrepublik) die

Auffassung durchgesetzt, die Bildungspolitik sei die Sozialpolitik des einundzwanzigsten Jahrhunderts.

Projekte und Instrumente:

- Stärkere Orientierung der Sozialstaatsreform an dem Grundsatz, dass die Individuen und Familien in erster Linie zur Eigenverantwortung verpflichtet sind.
- Weitest mögliche Umstellung sozialstaatlicher Methoden vom Prinzip Bezahlen und Betreuen auf das Prinzip Hilfe zur Selbsthilfe und auf die unterstützende Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen und sozialen Initiativen und Selbsthilfegruppen.
- Bekämpfung der Missbrauchsmöglichkeiten sozialstaatlicher Leistungen vor allem in den Bereichen der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und der Pflicht zur Aufnahme zumutbarer Arbeit bzw. der Teilnahme an Maßnahmen zur Fortbildung, die sie erleichtern soll.
- Vorrang des Prinzips *sozialer Investitionsstaat*, also der Investition in Aus- und Weiterbildung als Voraussetzung zur Selbstverantwortung.
- In einigen Ländern (Großbritannien, Frankreich, teilweise Bundesrepublik) Einführung von *workfare*-Programmen, die Sozialleistungen an die Aufnahme von gering bezahlter Erwerbsarbeit koppeln.
- Eine Politik der sozialen Sicherheit durch ein systematisches Angebot von *zweiten Chancen*, also zuverlässigen und möglichst maßgeschneiderten Angeboten zur individuellen Weiter- und Neuqualifikation, damit möglichst jeder im Falle des Arbeitsplatzverlustes eine Chance zum beruflichen Neubeginn erhält.
- Reformen zur nachhaltigen Finanzierung der sozialen Sicherheit in den Bereichen Alters- und Gesundheitsversorgung. Sie schließen in den Konzepten der meisten sozialdemokratischen Parteien ein gewisses, von Fall zu Fall unterschiedliches Maß an individueller Selbstbeteiligung ein (privater Zusatzversorgungsanteil bei der Altersrente, Beteiligung an Arzneikosten, außer bei Bedürftigen, leichte Absenkungen im garantierten Versorgungsniveau zur Begrenzung der Beitragssätze u.ä.).
- Unterstützung sozialer Selbsthilfeorganisationen.

Deutliche Unterschiede bei alledem bestehen vor allem in der Frage, welche Rolle gesellschaftliche und soziale Selbsthilfeorganisationen für die Gewährleistung sozialer Sicherheit spielen sollen. Zwar ist in diesem Zusammenhang der stärkeren Orientierung am Subsidiaritätsprinzip gelegentlich von der „Wohlfahrtsgesellschaft“ die Rede, zu der sich der Sozialstaat durch die Gesamtheit dieser Reformen allmählich weiter entwickeln soll. Das sozialdemokratische Konzept der Zusammenarbeit von Sozialstaat und gesellschaftlicher Selbsthilfe unterscheidet sich aber deutlich vom libertären Modell des *compassionate conservatism*, das von der Republikanischen Regierung der USA mehr proklamiert als praktiziert wird. In diesem Modell verliert der unterstützungsbedürftige Einzelne sehr weit gehend sein soziales Bürgerrecht. Er ist dann nicht nur auf den guten Willen privater Hilfsorganisationen angewiesen, obgleich diese öffentliche Gelder verwalten. Da es sich nach dem Willen der Regierung zudem um religiöse Organisationen handelt, muss er sich zudem deren religiösen Bevormundungen und Kontrollen unterwerfen. Er muss sich aus seiner staatsbürgerlichen Selbstständigkeit begeben, um überhaupt in den Genuss dieser unsicher

bleibenden sozialen Hilfen zu gelangen. Für Sozialdemokraten bleibt unter allen Umständen das Recht auf eine angemessene sozialer Sicherheit ein Bürgerrecht.

Drittens: Modernes Regieren.

Die sozialdemokratischen Parteien, mit einer gewissen Ausnahme der französischen, erstreben eine neue Form der politischen Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft. Damit verbunden ist die Modernisierung der Methoden und Wege staatlichen Handelns zur Erreichung politisch gesetzter Ziele. Es geht nicht um Entstaatlichung, um weniger Staat oder um eine flächendeckende Privatisierung ehedem staatlicher Verantwortung. Ziel ist vielmehr, die politischen Aufgaben durch neue, in der modernen Gesellschaft wirkungsvollere Entscheidungs- und Handlungsmethoden, zu erfüllen. Die Rolle des Staates dabei und das Repertoire der Instrumente seines Handelns werden differenzierter betrachtet und praktiziert. Der Staat soll, wo immer es möglich ist, vom hierarchischen Alleinentscheider zum Partner gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Akteure werden. Wie insbesondere die Erfahrungen des niederländischen *Poldermodells* gezeigt haben, können politisch gesetzte Ziele wie Beschäftigung, Erhöhung der Erwerbsquote oder Ausweitung der Teilzeitarbeit weniger gut durch staatliche Gesetze und Verordnungen erreicht werden. Die neue Rolle des Staates als Anreger, Moderator, Vermittler, Partner führt häufig rascher und nachhaltiger zu den politisch entschiedenen und gewollten Ergebnissen.

Die Modernisierung des Staates folgt aus zwei Erfahrungen. Zum einen schwindet die Fähigkeit staatlichen Handelns, in den hochgradig komplexen und differenzierten Gegenwartsgesellschaften auf dem Wege hierarchischen, anordnenden Handelns in der gesellschaftlichen Praxis politische Ziele sinn- und wirkungsvoll durchsetzen zu können. Die komplexe, vernetzte Gesellschaft braucht neue Formen der Politik. Zum anderen können künftig mehr als in der Vergangenheit politische Regulierungen zunächst auch innerhalb der Gesellschaft selbst durchgesetzt werden. Projekte der politischen Selbstregulierung und Formen der zivilgesellschaftlichen Selbstkoordination gewinnen um so mehr an Bedeutung, je komplexer und unübersichtlicher die modernen Gesellschaften werden.

Zielsetzungen, Projekte, Instrumente:

- Differenzierung der Methoden staatlichen Handelns. Ergänzung und teilweise Ersetzung der hierarchisch-autoritativen Methoden politischer Zielerreichung durch kooperativ-partnerschaftliche.
- Politisches Subsidiaritätsprinzip. Ermutigung und Hilfen des Staates für gesellschaftliche Selbstregulierung wie Bürgerprojekte, Bürgerforen, Nachbarschaftsinitiativen, Umweltbündnisse, regionale Entwicklungsinitiativen u.ä..
- Regulierende Kooperationsbündnisse von staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren (Unternehmen, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden u.a.) mit einer Tendenz zur Dezentralisierung.

- Staatliche Vorgabe von Zielen (etwa bei Umweltpolitik oder kommunaler Versorgung) und bei variablen Methoden der Zielerreichung (privat, gesellschaftlich, kommerziell, öffentlich).
- Wesentliche Erweiterung der transnationalen politischen Kooperation zur Bewältigung der zunehmend grenzüberschreitenden politischen Herausforderungen (auf der Ebene der Europäischen Union, globaler Verträge, der UNO, transnationaler Bürgerinitiativen u.ä.).

Modernes Regieren im Sinne dieser sozialdemokratischen Konzeption bedeutet daher gerade nicht die sei es resignierte, sei es interessierte Privatisierung eigentlich politischer Verantwortung. Die politische Gesamtverantwortung für eine gerechte Gesellschaft und eine nachhaltige Entwicklung bleibt unangetastet. Ihre Verteilung auf staatliche und kollektive gesellschaftliche Akteure indessen wird je nach Problemlage neu zugeschnitten und ebenso die Methoden staatlichen Handelns und staatlicher Mitwirkung[16].

Viertens: Mehrheitsstrategien.

Seit ihrer auf die „goldene Periode" folgenden Krise waren die sozialdemokratischen Parteien aus einer ganzen Reihe von Gründen von Wissenschaftlern und Publizisten tot gesagt worden[17]. Dafür wurden immer wieder zwei Gründe angeführt. Einerseits der Sachverhalt, dass mit Demokratie und Sozialstaat die klassischen Kernforderungen im Verlaufe des zwanzigsten Jahrhunderts nun ja realisiert worden seien, mit denen die Sozialdemokratie in der Geschichte angetreten war. Sie habe sich durch ihre Erfolge folglich selbst überflüssig gemacht. Damit verbunden war das zweite Argument. Durch den wirtschaftlichen und sozialen Wandel sei den sozialdemokratischen Parteien ihre ursprüngliche Mitglieds- und Wählerschaft, die traditionelle Arbeiterklasse unwiederbringlich verloren gegangen. Mit dem Schwinden dieser Klasse zu einer kleinen gesellschaftlichen Minderheit in den modernen Dienstleistungswirtschaften sei die soziale Grundlage der politischen Mehrheitsfähigkeit sozialdemokratischer Parteien für immer verloren gegangen[18].

Das idealtypisierende Bild, das diesem Urteil zugrunde liegt, hat nie der Wirklichkeit der Mitglieder und Wähler sozialdemokratischer Parteien entsprochen. Sie alle haben stets weit über die Arbeiterklasse im engen Sinne hinaus gegriffen, mobilisiert und Unterstützung gefunden. Gleichwohl trifft es in zweierlei Hinsicht einen Teil der geänderten Realität. Bis in die ersten Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg gab es in fast allen europäischen Ländern ein sozialdemokratisches Milieu, in der Hauptsache von Arbeitern, kleinen Angestellten und Kleinbürgern, die in ihrer ganzen Alltagskultur der Sozialdemokratie eng verbunden waren, und den sicheren Kern ihrer Stammwählerschaft ausmachten. An seine Stelle ist, durch den ökonomischen, sozialen und kulturellen Wandel bedingt, in allen Gegenwartsgesellschaften eine Vielzahl höchst unterschiedlicher Sozial-Milieus getreten, deren Unterstützung sich die Sozialdemokratie erst von Fall zu Fall verdienen muss[19]. An die Stelle des politisch-sozialen Automatismus enger Milieubindung tritt in den modernen

[16] Giddens 2000, Schröder 2002
[17] Merkel 1993: 21 ff
[18] Meyer 1998: 71-86
[19] Meyer 1998: 87 ff

Gesellschaften der Zwang zur beständigen Überzeugungsarbeit durch Kommunikation mit vielen unterschiedlichen sozialen Zielgruppen. Die für viele Beobachter überraschenden Wahlerfolge sozialdemokratischer Parteien in fast allen Ländern der Europäischen Union in den neunziger Jahren haben gezeigt, dass sozialdemokratische Parteien auch unter diesen tiefgreifend veränderten Bedingungen mehrheitsfähig sind. Wahlerfolge sind unter den veränderten Bedingungen freilich prekärer geworden.

Die traditionelle Arbeiterklasse ist infolge des ökonomischen, sozialen und kulturellen Wandels je nach dem Entwicklungsstand der einzelnen europäischen Länder erheblich geschrumpft. Die Wissensökonomie und der kulturelle Wandel führen zu einer nicht gekannten Auffächerung der Gesellschaft in relativ kleine soziale Milieus mit in sich ähnlicher Alltagskultur, ähnlichen Lebenseinstellungen und ähnlichen Grundeinstellungen gegenüber der Politik, aber teils gravierenden Gegensätzen zwischen den jeweiligen Gruppen. Gerade die für das soziale und politische Klima besonders bedeutsamen Milieus der gesellschaftlichen Mitte, wie die neuen Arbeitnehmer (Kultur-, Sozial- und Informationsberufe) und das neue Bürgertum (kleine und mittlere Selbständige in den neuen, auf die Wissensgesellschaft bezogenen Branchen) sind für die Ziele der Sozialdemokratie politisch interessiert und aufgeschlossen, aber parteipolitisch distanziert. Sie gehören daher überwiegend zu den politischen Wechselwählern[20].

Mehrheitsfähige soziale und politische Bündnisse sind in dieser neuen Situation nur noch unter zwei prekären Bedingungen zu erreichen: *erstens*, mehrere, untereinander keineswegs übereinstimmende, soziale Milieus durch die Identifikation gemeinsamer Interessen und Werte zusammenbringen; *zweitens*, durch Formen öffentlicher Kommunikation, die den höchst unterschiedlichen Ansprüchen und Voraussetzungen der angesprochenen Milieus gleichzeitig gerecht werden können, deren Zustimmung und Unterstützung von Fall zu Fall zu mobilisieren. Kommunikation gewinnt in der modernen Informationsgesellschaft für die Bildung von Mehrheitsbündnissen, für die Wahlerfolge und für die Legitimation politischer Projekte eine Schlüsselrolle. Freilich unterscheiden sich auch die Kommunikationsgewohnheiten und Ansprüche der für sozialdemokratische Mehrheitsbildung entscheidenden Zielgruppen beträchtlich. Insbesondere ist in den politisch interessierten Wechselwählergruppen der *neuen sozialen Mitte* die Neigung zu direkter argumentativer Kommunikation verbreitet, während bei den politisch weniger aktiven Zielgruppen des Kleinbürgertums eher der Hang zur passiven Teilnahme an der medialen Massenkommunikation vorherrscht.

Politische Zielsetzungen:

In den meisten europäischen Demokratien sind, wenn auch traditionsbedingt in unterschiedlichem Ausmaß, seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs deutliche, aber begrenzte Tendenzen der Annäherung zwischen den großen Parlamentsparteien zu beobachten. Die einander fast vollständig ausschließenden Fundamentalalternativen früherer Zeiten sind einem unterschiedlich weit reichenden Rahmenkonsens gewichen, innerhalb dessen der Wettbewerb um Konzepte, Programme, Grundwerte und soziale Interessen ausgetragen wird. Zum Rahmenkonsens gehört überall die Verfassung der Demokratie selbst, eine gewisse Übereinstimmung über Grundelemente der Wirtschaftsverfassung, wie die Garantie

[20] Meyer 1998: 87 ff

des Privateigentums, die Rolle des Marktes, aber auch die übergeordnete Verantwortung des Staates und die Anerkennung sozialstaatlicher Sicherungen. Innerhalb dieses Rahmens setzen politische Parteien ihre Akzente höchst unterschiedlich, aber nicht nach dem Prinzip der zufällig freien Nische auf dem Wählermarkt, sondern im Wesentlichen auch weiterhin nach Maßgabe ihrer Anbindung an spezifische soziale Interessen, ihre Anlehnung an ein je besonderes Verständnis der politisch sozialen Grundwerte und dem Einfluss der großen politischen Ideologien, denen sie sich zuordnen[21].

Die Prognosen, nach denen die großen Parlamentsparteien in den westlichen Demokratie durch den Wegfall der ideologischen Fundamentalalternativen und unter dem Zwang der Konkurrenz um die Wähler der Mitte allmählich ihr eigenständiges Profil verlieren und zu Allerweltsparteien werden, haben sich nicht bestätigt[22]. Der politische Grundunterschied zwischen Rechts und Links hat sich relativiert, aber er spielt weiterhin eine ausschlaggebende Rolle für die Selbstprofilierung der Parteien und für das Verhalten der meisten Wähler[23]. In Umfragen hat sich immer wieder bestätigt, dass sich die meisten Wähler auf einer Rechts-Links-Skala selber sinnvoll nach den Kriterien einordnen, in welchem Maße sie den als „links" geltenden Positionen der Demokratisierung, größerer Gleichheit und der sozialstaatlichen Einschränkung wirtschaftlicher Macht zuneigen. In diesem Sinne verstehen sich alle sozialdemokratischen Parteien als Parteien der Linken oder der linken Mitte. Diese an sozialen Interessen und politischen Grundwerten ausgerichtete Orientierung ist die Basis ihrer Mehrheitsstrategien. Dazu gehören vor allem die Elemente:

- Die Bildung sozialer und politischer Wählerallianzen zwischen den verbliebenen Arbeitermilieus, dem für Mitte-Links-Politik erreichbaren Teil des Kleinbürgertums und den alten und neuen Milieus der sozialen Mitte.
- Bündnisstrategien zwischen jüngeren post-materialistischen Milieus, für die ökologische Fragen zentral sind, mit den Milieus der primären Wachstumsorientierung.
- Die Verbindung einer auf Wachstum und Wohlstand ausgerichteten Politik, die die produktive Rolle von Unternehmertum und Marktkräften bestätigt, aber in Strategien politischer Steuerung, gerechter Verteilung und sozialstaatlicher Sicherung einbettet.
- Die Professionalisierung der medienbezogenen Kommunikationsstrategien, um die höchst unterschiedlichen Milieus wirkungsvoll ansprechen zu können. Und in diesem Zusammenhang die zunehmende Personalisierung ihrer öffentlichen Selbstdarstellung sowie der Versuch, die Arbeitsweise der Parteien durch Professionalisierung den veränderten Verhältnissen im Bereich der Zielgruppen und der Kommunikation anzupassen.

Fünftens: Kulturelle Vielfalt und soziale Integration.

Eine für viele sozialdemokratische Parteien ganz neue Rolle erwächst ihnen aus der Anwendung ihres universalistischen kulturell-politischen Erbes auf die Probleme, Konflikte und Versuchungen der kulturell vielfältigen modernen Gesellschaft in Europa[24]. Durch Arbeitsimmigration, Flüchtlingsströme und interne Differenzierung sind die europäischen

[21] Meyer 2002: 173 ff
[22] von Beyme 2000
[23] Bobbio 1996
[24] Cuperus/Duffek/Kandel 2003

Gesellschaften, soweit sie nicht immer schon solchen Einflüssen ausgesetzt waren, in einer prägenden Weise kulturell vielgestaltig geworden. Daraus ergeben sich zahlreiche wirtschaftliche und soziale Integrationsprobleme, aber mit dem erneuten Aufkommen von Rechtspopulismus und Rechtsextremismus vor allem auch gravierende politische Konflikte und Gefahren, die nicht nur für die Mehrheitsfähigkeit der sozialdemokratischen Parteien, sondern auch für die Stabilität der Demokratie selbst eine Gefahr darstellen[25]. Von ihnen sind die sozialdemokratischen Parteien auf dreifache Weise betroffen: sie verstehen sich aufgrund ihrer Verwurzelung in den Traditionen der Aufklärung als erste politische Anwälte für die Förderung von Verständigung, Integration und Toleranz. Gleichzeitig sind sie in ihrer Politik zur Durchsetzung dieser Interessen geschwächt, da viele Arbeitsimmigranten und Flüchtlinge als fremde Staatsbürger kein Wahlrecht haben. Und in der Wahlarena machen ihnen rechtspopulistische Parteien enttäuschte Unterschichtenwähler abspenstig, deren soziale Frustration sie für ausländerfeindliche Parolen anfällig macht. Auch „bürgerliche" Parteien widerstehen der Versuchung häufig nicht, immer wieder von solchen populären Stimmungen zu profitieren.

De Facto sind die meisten europäischen Länder zu Einwanderungsländern geworden. Während die ehemaligen Kolonialmächte (Frankreich, Belgien, Niederlande, Großbritannien) spätestens seit dem Ende ihrer kolonialen Herrschaft große Zahlen von Menschen höchst unterschiedlicher kultureller und religiöser Prägung aufgenommen haben, war dies für fast alle übrigen Länder seit den sechziger Jahren teils durch von ihnen selbst initiierte Arbeitsimmigration, teils durch die Aufnahme von Flüchtlingen aus Osteuropa, Asien und Afrika der Fall. Die daraus entstandene kulturelle und religiöse Vielfalt ist kein vorübergehendes, sondern ein dauerhaftes Phänomen, auf das sich die europäischen Gesellschaften einstellen müssen. Überall zeigen sich neue Formen von Benachteiligung und Ausschließung. Die soziale, wirtschaftliche und politische Integration der kulturell-religiösen Minderheiten stößt auf erhebliche Schwierigkeiten. Diese Gruppen sind im Begriff, eine neue unterprivilegierte Unterklasse zu bilden. Da viele ihrer Angehörigen noch nicht einmal das Staatsbürgerrecht des Aufnahmelandes besitzen, verfügen sie auch nicht über politische Teilhaberechte. Die daraus resultierende Situation gefährdet die Integration dieser Gruppen in Gesellschaft und Demokratie des Aufnahmelandes.

Überall zeigen sich zwei damit verbundene politische Folgen. In der sozialen und wirtschaftlichen Krise der Aufnahmeländer mobilisieren rechtspopulistische und rechtsextremistische Kräfte mit beträchtlichem Erfolg ausländerfeindliche Vorurteile. Sogar demokratische Rechtsparteien versuchen von Fall zu Fall von solchen Stimmungen wahlpolitisch zu profitieren. Sie gewinnen einen durchaus beträchtlichen Teil der ehemaligen Anhängerschaft der Sozialdemokratie (Österreich, Frankreich, Bundesrepublik, Dänemark). Mangelnde Integration und verweigerte Anerkennung veranlassen bei Teilen der Minderheitsgruppen eine radikalisierte Rückwendung zu ihrer Herkunftskultur in der fundamentalistischen Ausprägung. Das ist häufig mit demokratiefeindlichen Einstellungen verbunden, die staatsbürgerliche Integration nachhaltig behindern.

[25] Vergl. die Wahlergebnisse in Österreich 2000 und den Niederlanden 2002

Politische Zielsetzungen:

Nach einer Phase der Irritation in dieser Frage verstehen sich die Sozialdemokratien zunehmend deutlich entsprechend ihren Traditionen und Grundwerten als Hauptanwalt für eine gerechte Integration aller kulturell-religiösen Gruppierungen. Sie treten für die Schaffung wirksamer Chancen der Integration und für kulturelle Toleranz ein. Sie lehnen das von großen Teilen der Rechten verfochtene Konzept der *„Assimilation"* ab, aber ebenso die multikulturalistische Vorstellung einer „Versäulung" der Gesellschaft in eine Reihe miteinander unverbundener ethnisch-kultureller „Parallelgesellschaften".

- Das Leitkonzept der Sozialdemokratie für die kulturell vielfältige Gesellschaft ist Integration und Anerkennung des Anderen. Dazu gehört zunächst die Schaffung gleicher Chancen zur Teilnahme am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben und die Anerkennung der kulturellen Unterschiede.
- Angestrebt und erleichtert wird der Erwerb der jeweiligen Staatsbürgerschaft, damit auch die politische Integration erreicht werden kann.
- Die Anerkennung von Rechtsstaat, Menschenrechten und Demokratie, also eine demokratische politische Kultur, ist der Rahmen für die legitime Entfaltung kultureller und religiöser Unterschiede.
- Integration wird als ein zweiseitiger Prozess verstanden, bei dem beide Seiten, die Aufnahmegesellschaften und die Zuwanderergruppen, sich aktiv um Verständigung, Kooperation und Anerkennung bemühen müssen.
- Die Anwendung des Prinzips sozialer Bürgerschaft auf die Konflikte kulturell pluralistischer Gesellschaften verlangt die gleichen Teilhabechancen aller an den sozialen und ökonomischen Ressourcen.

Den Sozialdemokraten in den europäischen Ländern wird zunehmend bewusst, dass kulturelle Vielfalt zwar mit gesellschaftlicher Integration und Demokratie ohne Einschränkungen verträglich ist, aber im Maße des Anwachsens sozialer und wirtschaftlicher Probleme als Gelegenheitsstruktur von extremistischen politischen Akteuren zur Mobilisierung mit großer Erfolgsaussicht genutzt werden kann.

Vielfalt Dritter Wege

Aus einer Reihe nahe liegender Gründe sind den skizzierten Tendenzen zu einer Konvergenz im neuen sozialdemokratischen Revisionismus deutliche Grenzen gezogen.

Erstens setzen die jeweils institutionalisierten Typen der politischen Ökonomie[26] jedes Landes Bedingungen für funktional erfolgversprechende und politisch mehrheitsfähige Handlungsstrategien, die kurz- und mittelfristig als Filter für die Durchsetzung und den Entwurf politischer Lösungen wirken.

Zweitens konkurrieren die sozialdemokratischen Parteien in ihrer jeweiligen nationalen politischen Arena mit höchst unterschiedlichen Parteien und sehen sich im Falle von Wahlerfolgen gleichermaßen zur Kooperation mit sehr verschiedenen Koalitionspartnern veranlasst. Dass z.B. die *französischen* Sozialisten in den neunzehnhundertneunziger Jahren mit

[26] Im Verbund von Ökonomischem Regime und Sozialstaatsregime. Vergl Kap. 27

einer kommunistischen Partei zuerst um dieselbe Wählerschaft konkurrierten und mit ihr bei der Regierungsbildung eine gemeinsame Plattform finden mussten, hatte erheblichen Einfluss auf ihre politische Sprache, ihre symbolischen Leitthemen und auf die Akzentsetzung in ihren praktischen Politikentwürfen. Sozialdemokratische Parteien in dieser Situation müssen unter den Bedingungen ihrer nationalen politischen Arena der Rhetorik und teilweise auch der politischen Substanz der sozialistischen Tradition beträchtliches Gewicht einräumen. Die britische *Labour Party* seit den neunzehnhundertneunziger Jahren hingegen sieht sich ernst zu nehmenden Konkurrenten in Wahlen nur im neo-liberalen Spektrum gegenüber und konkurriert mit diesen um einen entscheidenden Wähleranteil in der sozialen und politischen Mitte. Das spiegelt sich beträchtlich in ihrer politischen Sprache, ihrer Symbolik und den ökonomischen und sozialpolitischen Akzenten ihres öffentlichen Profils wieder. Auch alle anderen sozialdemokratischen Parteien Europas müssen sich in vergleichbarer Weise an der spezifischen Situation ihrer wahlpolitischen Arena orientieren.

Drittens stehen die sozialdemokratischen Parteien und die Linksparteien insgesamt in den einzelnen Ländern in unterschiedlichen programmatischen und kulturellen Traditionen, so dass die einen, etwa Frankreich, eher von einem programmatisch radikalen Erbe beeinflusst sind und andere, wie etwa Schweden, von einem ausgeprägt pragmatischen.

Viertens weisen die politischen Kulturen, die zivilgesellschaftlichen Strukturen und die Sozialkulturen der europäischen Länder erhebliche Unterschiede auf. Zwar sind kulturelle Traditionen keine unveränderlichen Größen, aber politische Gegebenheiten von langer Dauer, die sich nur allmählich ändern und in jeder konkreten Lage zunächst als feste Rahmenbedingungen wirken. Die ausgeprägte Solidaritätskultur der skandinavischen Länder ist in Europa ohne Beispiel. Sie nötigt sämtliche Parteien zu einer weitgehend sozialstaatlich orientierten Politik und führt zu einer breiten Akzeptanz hoher Steuersätze, die in anderen europäischen Ländern, wie Großbritannien, Italien oder Deutschland zu schwer wiegenden politischen Legitimationsproblemen führen würden. Wettbewerbskulturen wie in Großbritannien stehen historisch gewachsene Konsenskulturen, wie in den Niederlanden und der Bundesrepublik gegenüber, die sehr verschiedenartige politische Vorgehensweisen nahe legen.

Fünftens. In freilich oft überschätztem Maße sind sozialdemokratische Zukunftsprojekte „pfadabhängig", zur Einpassung in historisch gewachsene Institutionen, Organisationen und Strukturen genötigt. So kann ein Land mit einer überwiegend beitragsfinanzierten sozialen Sicherung, wie Deutschland, nicht plötzlich seinen sozialpolitischen Entwicklungspfad wechseln, indem es auf das skandinavische Modell der Steuerfinanzierung umstellt. Es bleibt zunächst an die vorgegebenen Ausgangsbedingungen gebunden. Es spricht freilich viel dafür, dass gerade in den Krisen und angesichts der Probleme die vom gesellschaftlichen Wandel und den offenen Märkten ausgehen, Bereitschaft und Chancen zu einem weitgehenden Systemwandel wachsen.

Sechstens. Darüber hinaus sind Reichweite und Ausmaß eines politischen Richtungswechsels infolge eines Regierungswechsels in hohem Maße von den politischen Institutionen-Systemen eines Landes abhängig. Ein stark föderal strukturiertes Land wie die Bundesrepublik mit seiner großen Zahl mächtiger Veto-Spieler ist immer in großem Ausmaß zur Zusammenarbeit der großen politischen Lager genötigt, während die zentralisierte Mehrheitsdemokratie Großbritanniens einen scharfen Richtungswechsel in der nationalen Politik institutionell erlaubt.

Die Grundlagen und die Richtung der Revision von Theorie und Praxis der europäischen Sozialdemokratie in der Ära der Globalisierung weist zwar in zentralen Handlungsfeldern die beschriebenen Konvergenzen auf, aber auch markante Differenzen.

Divergenzen im neuen Revisionismus

In der konkreten Ausgestaltung des jeweils praktizierten policy-mixes zeigen sich jedoch, im beschriebenen Rahmen allgemeiner Konvergenzen, deutlich auch die aus der Analyse der Kontextfaktoren zu erwartenden Divergenzen. *Wolfgang Merkel* hat die vorläufige Unterscheidung von vier charakteristischen Reformwegen vorgeschlagen, die von *Martin Frenzel* um das durchaus eigenständige Züge aufweisende dänische Modell ergänzt worden sind[27]. Es handelt sich dabei um das *marktorientierte Modell* der britischen Labour Party, das *etatistische Modell* der französischen Sozialisten, *das Konsensmodell* (Poldermodell) der niederländischen Partei van der Arbeid, das *reformierte Wohlfahrtsstaatsmodell* der skandinavischen Sozialdemokratien und das *sozial-liberale Modell* der dänischen Sozialdemokratie. Schon die ihre tatsächlichen Unterschiede symbolisch zuspitzenden Bezeichnungen dieser Modelle geben die für die Differenzierung ausschlaggebende Profilbildung wieder.

Erstens: Das marktorientierte Modell der britischen Labour Party.

Ökonomie: Der Staat versteht sich als Partner der Wirtschaft und schafft vor allem günstige Entwicklungsbedingungen für sie durch strenge Haushaltsdisziplin der staatlichen Ausgaben: Verzicht auf öffentliche (keynesianische) Ausgabe-Programme zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, Anerkennung der Unabhängigkeit der Zentralbanken und ihrer Priorität auf Geldwertstabilität. Beibehaltung der von der früheren neo-liberalen (Thatcher-) Regierung verfügten Flexibilisierung des Arbeitsmarktes einschließlich der reduzierten Rolle der Gewerkschaften. Praktiziert werden aber auch staatlich finanzierte Beschäftigungsprogramme für jugendliche Arbeitslose.

Sozialstaat: Konzentration aller Reformen auf den Umbau des Sozialleistungsstaates zu einem Sozialinvestitionsstaat, der durch gezielte Weiterbildungsangebote dem Einzelnen hilft, sich am Arbeitsmarkt zu behaupten. Überwindung des Ausschlusses von Menschen aus der Gesellschaft durch Verbesserung der Chancengleichheit zur Teilnahme am Arbeitsmark mittels staatlicher Investitionen und Qualitätsverbesserungen im Bildungs- und Weiterbildungssystem, staatlich sanktionierter Leistungswettbewerb zwischen den Schulen. Verstärkter Druck auf diejenigen Arbeitslosen, die an Weiterbildungsprogrammen nicht teilnehmen wollen oder für akzeptabel erachtete Arbeits-Angebote ausschlagen. Verbesserung der staatlichen Gesundheitsversorgung durch zusätzliche Investitionen. Einführung von verbindlichen Mindestlöhnen und Sozialhilfegarantie.

[27] Merkel 2000, Frenzel 2000

Zweitens: Das Konsens- (Polder-) Modell der niederländischen Partei van der Arbeid.

Ökonomie: Verbesserung der Angebotsbedingungen durch strenge Haushaltsdisziplin, auch durch Einschnitte in die Sozialhaushalte, Verzicht auf (keynesianische) staatliche Ausgabeprogramme zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, Unterstützung der Unabhängigkeit der Zentralbank und ihrer Wächterrolle für die Geldwertstabilität. In der Beschäftigungspolitik großflächiger Übergang zur Förderung von Teilzeitbeschäftigung durch Verhandlungen zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Staat. Dadurch bedingt Erhöhung der Flexibilität der Arbeitsmärkte. Abbau von Arbeitslosigkeit und Erhöhung der Frauenbeschäftigung vor allem durch sozial abgestützte Umverteilung der Arbeit.

Sozialstaat: Umbau des Sozialstaats (Rentenversicherung sowie andere Bereiche) nach dem Drei-Säulenprinzip: staatliche, steuerfinanzierte Grundsicherung, Zusatzversorgung durch Sozialversicherung oder Betriebsleistung, individuelle Lebensstandardsicherung durch individuelle Versicherung. Die Grundsicherung wird so hoch angesetzt, dass auch Teilzeitbeschäftigte eine ausreichende soziale Absicherung haben. Primäres Ziel bleibt die Teilhabe aller Arbeitsfähigen am Erwerbsleben durch Gewährleistungen einer ausreichend dynamischen Volkswirtschaft und flexiblen Beschäftigung, insbesondere auch durch Hilfen für den Wiedereintritt in das Erwerbsleben.

Drittens: Der Reformierte Wohlfahrtsstaat der Schwedischen Sozialdemokratie.

Ökonomie: Fortsetzung des angebotsorientierten wirtschaftspolitischen Kurses, Abschwächung der (keynesianischen) nachfrageorientierten Elemente. Weitgehende Haushaltskonsolidierung, u.a. auch durch Kürzung von Sozialleistungen, vor allem auf kommunaler Ebene, Verringerung der öffentlichen Kreditaufnahme. Kürzung der Unternehmens- und direkten Einkommensteuern, Erhöhung der Konsumsteuern. Verringerung der re-distributiven Leistungen des Steuersystems insgesamt. Fortsetzung der traditionellen aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Weiterbildungsprogramme, Erhöhung des Anteils der Teilzeitarbeit, moderate Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (Arbeitszeiten, Arbeitsverträge), aber fortwirkend starke Stellung der Gewerkschaften.

Sozialstaat: Beibehaltung des universalistischen, steuerfinanzierten Wohlfahrtsstaates, aber Reduzierung und Einschränkung seiner Leistungen, begrenzte Verringerung der meisten Leistungen, Einführung von Karenztagen im Krankheitsfall zur Verringerung von Missbrauch, Absenkung des Rentenniveaus und Einführung eines Arbeitnehmerbeitrags zur Rentenversicherung, Förderung einer privaten Zusatzrentenversicherung. Im Wesentlichen Beibehaltung der öffentlichen Sozialdienstleistungen und Pläne für eine auch künftig nur moderate Verringerung der hohen Beschäftigungsrate im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen.

Viertens: Das Etatistische Modell der französischen Sozialisten.

Ökonomie: Haushaltskonsolidierung und Verringerung der Staatsschulden, u.a. durch moderate Erhöhung der Steuern für Unternehmen und Finanzinvestitionen. Sozialabgabe auf Finanzinvestitionen. Steuerverringerung für Niedrigeinkommen. Erhöhung von Ausgaben

nur nach dem Prinzip der gesicherten Gegenfinanzierung. Im Wesentlichen Verzicht auf staatliche Nachfrageprogramme. Akzeptanz der Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank mit gewissen Vorbehalten, vor allem gegenüber einem Kurs des Vorrangs der uneingeschränkten Geldwertstabilität. Staatlich garantiertes und überwiegend auch finanziertes Beschäftigungsprogramm für 700 000 Arbeitslose (die Hälfte davon im öffentlichen Dienst, die anderen mit öffentlichen Zusatzzahlungen im Privatsektor). Verringerung des Arbeitsangebots durch Unterstützung der Frühverrentung, Gesetzliche Einführung der 35-Stunden-Woche, eine begrenzte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch die Regelungen der Arbeitszeitreduzierung und Arbeitszeitverträge.

Sozialstaat: Bislang im Wesentlichen Beibehaltung des französischen Sozialstaats mit staatlichen Garantien, aber überwiegender Versicherungsfinanzierung, die überproportional von den Arbeitgebern aufgebracht wird. Leichte Verschiebung in Richtung Steuerfinanzierung. Starke Orientierung an der Familienförderung. Verbesserter Sozialwohnungsbau in den Stadtrandgebieten. Betonung der staatlichen Förderung in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Weiterbildung.

Fünftens: Das sozial-liberale Modell der dänischen Sozialdemokratie.

Ökonomie. Begrenzte staatliche Nachfrageprogramme zum Anschub der Konjunktur, dann Rückkehr zu einer Politik der Haushaltskonsolidierung. Flexibilisierung der Arbeitsmärkte durch eine Kombination von Druck zur Aufnahme von Beschäftigung oder Aufnahme marktgängiger Weiterbildungsangebote, bei Beibehaltung der Ansprüche auf einen hohen sozialen Sicherungsstandard.

Sozialstaat: Der dänische Sozialstaat hat sich zum Musterbeispiel eines Sozialinvestitionsstaates auf hohem Sicherungs- und Flexibilitätsniveau entwickelt. Er bietet individuell maßgeschneiderte Weiterbildungsprogramme im Hinblick auf die Entwicklung der Arbeitsmärkte an, gewährleistet denen, die an ihnen teilnehmen eine Absicherung ihrer Lebensstandards und organisiert durch ein komplexes Rotationssystem die zwischenzeitliche Wahrnehmung ihres Arbeitsplatzes durch geeignete Arbeitslose. Leistungskürzungen für diejenigen, die sich den Angeboten entziehen.

Die genauere vergleichende Analyse der von sozialdemokratischen Parteien geführten oder mitgetragenen Regierungen in der Zeit seit der Eröffnung des Dritte-Wege-Diskurses akzentuiert die beschrieben Unterschiede[28]. *Merkel u.a.* haben die von den europäischen sozialdemokratischen Parteien seit den neunziger Jahren betriebene Modernisierungspolitik empirisch untersucht und für die wesentlichen Politikbereiche, vor allem in der Dimension der politischen Ökonomie, die beträchtlichen Variationen beschrieben[29]. Diese können angesichts der institutionellen Unterschiede der untersuchten Länder, der verschiedenartigen parteipolitischen Konstellationen und der Bandbreite der Problemkonstellationen nicht überraschen. Die Autoren kommen zu der Schlussfolgerung, dass in der *Fiskalpolitik* ein beträchtliches Maß an Konvergenz festzustellen ist, mit einer gewissen Ausnahme der Länder Frankreich und Deutschland. In allen übrigen untersuchten Ländern[30] wurden die Staatshaushalte erfolgreich konsolidiert, niedrige Unternehmenssteuern eingeführt, die

[28] Merkel 2002
[29] Merkel u.a. 2005
[30] Es handelt sich um Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Schweden, Dänemark und die Niederlande.

Besteuerung der Niedrigeinkommen vermindert und, mit Ausnahme von Frankreich, die Verbrauchssteuern erhöht. Im Bereich der Besteuerung stellt Frankreich wiederum eine Ausnahme dar, da dort die Vermögenssteuer und die Steuern auf höhere Einkommen erhöht wurden, letzteres gilt auch für Schweden.

Im Bereich der *Beschäftigungspolitik* sind ebenfalls weit gehende Übereinstimmungen zu beobachten. In allen Ländern wurde eine aktivierende Beschäftigungspolitik betrieben mit vergleichbaren Maßnahmen in den Bereichen der Weiterbildung und Neuqualifikation, zumeist auf der Basis persönlicher Reintegrationspläne in den Arbeitsmarkt. Überall wurden die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosen zeitlich begrenzt und an verschärfte Bedingungen geknüpft, außer in Frankreich. Überall ist ein gewisses Maß an Flexibilisierung der Arbeitsmärkte realisiert worden, wenn auch in unterschiedlicher Form und verschiedenem Ausmaß. Ein eher gemischtes Muster von Konvergenz und Divergenz ist im Bereich der *Sozialpolitik* zu beobachten, während skandinavische Länder wie Dänemark und teilweise auch Schweden an ihrem sozialen Sicherungssystem auf hohem Niveau im Wesentlichen festgehalten haben, wenn auch nicht ganz ohne, teilweise temporäre, Einschränkungen, sind in den meisten anderen Ländern zum Teil deutliche Minderungen von Sozialleistungen durchgesetzt worden, etwa im Bereich des Rentensystems (Deutschland, Niederlande), während einige Länder eine Reihe von sozialen Leistungen verbessert haben, etwa Großbritannien im Bereich der Leistungen für Familien mit niedrigem Einkommen und der Grundrenten oder Frankreich im Bereich der Mindestlöhne. Überall ist eine gewisse Zunahme des Anteils der *Steuerfinanzierung* in den sozialen Sicherungssystemen zu beobachten, um die arbeitskostenbezogenen Beiträge zu vermindern. Überall ist im Bereich des *Gesundheitssystems* die Zuzahlung der Patienten entweder eingeführt oder erhöht worden, mit Ausnahme von Frankreich und Großbritannien. In einigen Ländern sind staatliche Anreize für Alterszusatzversicherungen eingeführt worden, aber nicht in allen.

Merkel u.a. sehen auf der Basis des empirischen Materials das Urteil bestätigt, dass die Modernisierungspolitiken sozialdemokratischer Parteien an der Regierung seit den 1990 er Jahren im Bereich der politischen Ökonomie einige übereinstimmende Tendenz aufweisen, aber deutlicher Differenzen[31]. Am größten ist die Übereinstimmung im Bereich der Beschäftigungspolitik mit ihren neuartigen Aktivierungskonzepten. Die Politik „gegen die Märkte" der traditionellen Sozialdemokratie wird zunehmend durch eine Politik „mit den Märkten" ersetzt, ohne dass dabei die klassischen Ziele der Sozialen Demokratie preisgegeben werden. Gleichzeitig wird im Ländervergleich aber auch die Rolle handlungsorientierter Programmerneuerung deutlich. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen erfolgreicher Programmrevision im Sinne der beschriebenen Modernisierungsstrategien und einer erfolgreichen Regierungspolitik, wie sich in Ländern wie Dänemark und Großbritannien zeigt, und den Schwierigkeiten, die für das Regierungshandeln sozialdemokratischer Parteien entstehen, wenn, wie etwa in Deutschland, Schweden und den Niederlanden, die Programmdiskussion für eine Erneuerung sozialdemokratischer Handlungskonzepte verzögert oder ganz vermieden wird. Dies ist ein weiterer Beleg dafür, dass nicht nur der öffentliche Diskurs, sondern auch der Diskurs zur programmatischen Selbstverständigung der Akteure Sozialer Demokratie als ein relevanter Faktor für den Erfolg ihrer Politik anzusehen ist[32]. Merkel u.a. kommen in ihrer empirischen Vergleichstudien zu dem Ergebnis, dass am Dritten Weg im engeren Sinne nur die Politik von New Labour selbst und der Partei der

[31] Merkel u.a.2006
[32] Vergl. Kap 10 u. 16

Arbeit in den Niederlanden orientierte war (Typ *Liberalisierte Sozialdemokratie*), während die französischen Sozialsten und die deutschen Sozialdemokratie im Handeln weitgehend dem Typ der traditionalistischen Sozialdemokratie verhaftet blieben und die dänischen und schwedischen Sozialdemokraten den Typ einer modernisierten Sozialdemokratie verkörpern, der nur wenige Elemente aus der Dritte Wege Philosophie übernimmt[33]. Allerdings ist für die sozial- und arbeitsmarktpolitische Reformstrategie der Regierung Schröder nach 2001 zu ergänzen, dass sie mit ihrer *Agenda 2010* durchaus erhebliche Anleihen beim Dritten Weg gemacht hat.

Die politische Semantik des „Dritten Weges" hat erwartungsgemäß die Amtszeit des britischen Premierministers Tony Blair nicht überlebt. Sie hat eine Zeit lang einen Aufmerksamkeitsfokus für einen neuen Revisionismus erzeugt, der die handlungsrelevante Programmatik einer Reihe regierender sozialdemokratischer Parteien für die veränderten Rahmenbedingungen der Globalisierung neu begründen wollte. Dabei sind trotz der markanten Differenzen konvergierende Grundtendenzen vor allem im Bereich der politischen Ökonomie und der politischen Steuerung sichtbar geworden, die die Perspektive einer Annäherung zwischen dem neueren akademischen Forschungsdiskurs zur Theorie und Politik der Sozialen Demokratie und den Handlungsstrategien der modernen sozialdemokratischen Parteien eröffnet haben. Die ungelösten Probleme, insbesondere die seit den 1990er Jahren deutlich zunehmend Unsicherheit und Ungleichheit in allen, außer einigen skandinavischen Ländern, die dramatische Infragestellung der Steuerungsfähigkeit der Märkte infolge der weltweiten Finanzmarktkrise 2008 sowie der Rückgang der Wählerunterstützung für sozialdemokratische Parteien in fast allen europäischen Ländern haben fast überall zu einer Neubesinnung geführt, in der dem Staat und den öffentlichen Güter wieder eine gesteigerte Bedeutung zuwächst.

55. Soziale und Libertäre Demokratie: Empirische Befunde

A. 6 Länderbeispiele

Eine Reihe der Kernthesen der Theorie der Sozialen Demokratie verweist für ihre kritische Überprüfung auf gründlichere Ländervergleichstudien. Soweit solche vorliegen, beziehen sie sich ausnahmslos nur auf Teilaspekte Sozialer Demokratie, aber nicht auf den Gesamtzusammengang der zentralen Dimensionen und Institutionen dieses Demokratietyps. Das gilt vor allem auch für die theoretisch besonders interessante Frage nach den Beziehungen zwischen der sozialen Qualität demokratischer Systeme und ihrer Stabilität[34], aber auch für die empirische Klärung der Zusammenhänge zwischen den für Soziale Demokratie konstitutiven Teilstrukturen. Die Theorie der Sozialen Demokratie enthält eine Reihe von Aussagen, exemplarischen Modellanalysen und Kausalhypothesen, die sich auf die jeweils ausgewiesenen verfügbaren Ländervergleichsstudien zu einzelnen Systemdimensionen stützen[35]. Sie bedürfen aber einer eingehenden empirischen Überprüfung und der Ergänzung

[33] Vergl. zu den Kriterien dieser Unterscheidungen im Einzelnen Merkel u.a. 2006.

[34] Dies gilt auch für die im Übrigen äußerst verdienstvollen und erkenntnisfördernden Vergleiche und Resümees zur Vergleichsforschung bei Schmidt 2000. Siehe zu einigen Aspekten weiter unten in diesem Kapitel.

[35] Sie sind jeweils im behandelten Kontext zitiert. Vor allem: Scharpf/ Schmidt 2000, Merkel u.a. 2005, Meyer 2005

durch qualitative Ländervergleichstudien. Im Teil B dieses Kapitels wird ein Indikator zur empirischen Messung Sozialer Demokratie vorgestellt, der mit dieser Neuauflage zum zweiten Mal auf 20 OECD-Länder angewendet wird, für die alle relevanten Daten verfügbar sind. Der Band Praxis der Sozialen Demokratie enthält 6 exemplarische, sowohl historisch wie systematisch verfahrene Länderstudien. Im Folgenden werden lediglich einige zentrale Kriterien Sozialer Demokratie und ihr Zusammenhang für *sechs* Länder skizziert, die im Hinblick auf Unterschiede und Grenzen Sozialer Demokratie besonders aufschlussreich sind[36].

Politische Systeme

Das bezieht sich zunächst auf den für die Realisierung aller weitergehenden Ziele Sozialer Demokratie entscheidenden Zusammenhang zwischen dem politischen System und dem sozialökonomischen System. Die Chancen der politischen Einwirkung auf die Institutionen der politischen Ökonomie der Gesellschaft sind durch die Verfassung des politischen Institutionen- Systems mitbestimmt (Tab.1). Das gilt gleichermaßen für die „ursprüngliche" Konstitutionalisierung der politischen Ökonomie wie für die Steuerung ihrer Prozesse und die Kooperation der ausschlaggebenden sozialen, ökonomischen und politischen Akteure. So stellt etwa das politische System der USA mit seinen weitgehenden Beschränkungen und Fragmentierungen politischer Machtausübung eine hohe Barriere für eine sozialökonomisch regulative und distributive Politik dar, die in der Regel nur in besonderen Krisensituationen überwunden werden kann. Parlamentarische Demokratien mit weitgehenden Handlungsvollmachten für die politischen Entscheidungszentren und ohne eine Vielzahl institutionalisierter Vetospieler wie etwa Großbritannien, die Niederlande oder Schweden weisen hier weit größere Spielräume für alternative Gestaltungsoptionen im Bereich der Gesellschaftsstruktur und politischen Ökonomie auf. In der Bundesrepublik Deutschland sind durch ihr hochgradig komplexes politisches Systems mit seinen mächtigen Veto-Spielern tiefgreifende Veränderungen im Bereich von Sozialstaat und politischer Ökonomie sehr viel schwerer als in den unitarisch strukturierten Vergleichländern (Tab1 u. 2), offenbar nur unter der Bedingung schockartiger Krisenerfahrung durchsetzbar.

[36] Die sechs Länder Niederlande, Frankreich, Schweden, Großbritannien, Deutschland, USA und Japan werden in einem weiteren Forschungsprojekt im Hinblick auf alle qualitativen und quantitativen Dimensionen, die im Rahmen der hier vorgelegten Theorie dargestellt und begründet worden sind, einer genaueren vergleichenden Analyse unterzogen. Dabei geht es um die Feststellung unterschiedlicher Typen Sozialer Demokratie, vor allem auch in der transkulturellen Dimension und um die Klärung der typologischen Grenzen zwischen libertärer und Sozialer Demokratie. Die europäischen Länder wurden ausgewählt, weil sie nach der Typologie von Esping-Andersen (1990) die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus repräsentieren, die USA als präsumtiver Proto-Typ der libertären Demokratie und Japan als der Sonderfall eines Landes, das einerseits einem ganz anderen Kulturkreis zugehört als alle anderen betrachteten Länder, in vergleichenden Darstellungen häufig als ein Fall residualer Sozialstaatlichkeit beschrieben wird, aber dennoch viele der Strukturmerkmale Sozialer Demokratie ausgebildet hat. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden in einer späteren Veröffentlichung präsentiert. Im vorliegenden Zusammenhang geht es zunächst nur um einige illustrative Vorgriffe und die Beschreibung von Fragestellungen.

Tabelle 1: Das politische System im Vergleich

	Regierungssystem	Parteiensystem	Wahlrecht	Gewaltenteilung
Deutschland	Parlamentarisches Regierungssystem	▪ Parteienkonkurrenz hat tragende Funktion ▪ Parteien: SPD, CDU, Die Grünen, Linspartei, FDP, CSU ▪ Regierungsbeteiligung christdemokratischer und säkularer Mitteparteien 55,6%, Regierungsbeteiligung sozialdemokratischer Parteien 22,7%[37]	▪ Verhältniswahl mit Sperrklausel (Parteien müssen mindestens 5% der Stimmen erhalten, um Parlamentssitze zu erhalten.)	▪ föderalistische Struktur (Bund und Länder teilen sich die Ausübung der Staatsgewalt) ▪ die vom Parlament beschlossenen Gesetze unterliegen einer möglichen Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht)
Großbritannien	Parlamentarisches Regierungssystem	▪ faktisches Zweiparteiensystem, neue Tendenz zum 3-Parteiensystem. ▪ die beiden großen Parteien sind „Conservative Party“ und „Labour Party“ ▪ Regierungsbeteiligung christdemokratischer und säkularer Mitteparteien 0%, seit 2010 sozialdemokratischer Parteien in Regierung 29,2%	▪ Einfache Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen	▪ die Regierungsmacht wird nicht institutionell beschränkt, sondern über die Parteienkonkurrenz demokratisch kontrolliert und legitimiert
Japan	Parlamentarisches Regierungssystem	▪ interne Spaltungen der Parteien spielen eine Rolle ▪ Parteiensystem zeichnet sich bis 1993 durch deutliche Mehrheiten der Liberaldemokratischen Partei aus ▪ Opposition ist stark zersplittert und relativ schwach ▪ Regierungsbeteiligung christdemokratischer und säkularer Mitteparteien 0%, Regierungsbeteiligung sozialdemokratischer Parteien 2,0%	▪ bis 1994: Mehrheitswahl in Mehrpersonenwahlkreisen ▪ Wahlsystem ermöglicht auch kleineren Parteien den Einzug ins Unterhaus ▪ Wahlrechtsreform von 1994 zielt auf eine Stärkung der inner-parteilichen Integration und eine Stabilisierung des Regierungssystems; Sperrklausel von 3%	▪ Zweikammersystem (= gewaltenteilendes Element) ▪ Das Unterhaus hat 511 Mitglieder, das Oberhaus 252 ▪ Gewaltenteilig wirken vor allem die unterschiedlichen Wahlperioden der beiden Häuser
Niederlande	Parlamentarische Monarchie	▪ Traditionell beruhte das Parteiensystem auf Versäulung, in den Jahren erhebliche Veränderungen durch starke links- und rechtspipulitische Parteien ▪ Parteien mussten sich neue konzeptionelle und programmatische Strategie geben ▪ die konfessionellen Trennungslinien (konstitutiv für Versäulung) haben entscheidend an Bedeutung verloren ▪ es gibt kaum staatliche Parteienfinanzierung ▪ Regierungsbeteiligung christdemokratischer und säkularer Mitteparteien 56,2%, Regierungsbeteiligung sozialdemokratischer Parteien 20,6%	▪ extremes Verhältniswahlrecht ▪ es gibt keine Sperrklausel ▪ der Wähler gibt eine einzelne Präferenzstimme für einen Kandidaten ab, die die Parteien auf den Listen präsentieren ▪ das gesamte Land zählt als ein Wahlkreis, aber administrativ ist es aufgeteilt in 19 Kammerwahlkreise ▪ alle 12 Jahre werden die Provinzparlamente gewählt	▪ Zweikammersystem (Erste Kammer hat 75 Mitglieder, Zweite Kammer hat 150 Mitglieder)

[37] Schmidt 2000: 540

Schweden	Parlamentarisches Regierungssystem (parlamentarische Monarchie)	▪ hohe Kontinuität im Parteiensystem (von 1921-1980) ▪ eins der stabilsten Parteiensysteme in der westlichen Welt ▪ es gibt 6 Parteien ▪ Dominanz der SAP (Sozialdemokratische Arbeiterpartei) ▪ 1988 Wandel: neue Blockbildung zwischen den Parteien hinsichtlich bestimmter Fragen ▪ Regierungsbeteiligung christdemokratischer und säkularer Mitteparteien 10,3%, Regierungsbeteiligung sozialdemokratischer Parteien 75,9%	▪ es gibt 29 Wahlkreise ▪ jeder Wahlkreis hat im Durchschnitt etwa zehn Mandate ▪ es gibt 349 Reichstagssitze, davon sind 310 feste Bezirkssitze und 39 Ausgleichssitze ▪ Wahlturnus alle vier Jahre ▪ 4%-Hürde ▪ es gibt konsultative Referenden	▪ 1970: Übergang vom Zweikammer- zum Einkammersystem im Reichstag ▪ Kontrolle der Regierung erfolgt nach dem Prinzip der ministeriellen Verantwortung gegenüber dem Parlament ▪ es gibt eine von der Politik weitgehend unabhängige Verwaltung
USA	Präsidentielles Regierungssystem	▪ Parteienkonkurrenz hat keine tragende Funktion ▪ Parteien sind weniger bedeutende Institutionen der Interessenaggregation und Politiksteuerung ▪ Parteien sind wenig programmatisch festgelegt ▪ Parteien sind im Kongress keine geschlossenen Fraktionen	▪ Mehrheitswahlrecht	▪ Gewaltenteilung und -verschränkung sind Grundprinzipien ▪ es gibt eine vertikale Gewaltenteilung in Form einer föderalistischen Staatsstruktur.

Quelle:
Lehner, Franz/Widmaier, Ulrich (2002): Vergleichende Regierungslehre. 4. überarbeitete Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
Ismayr, Wolfgang (2003): Die politischen Systeme Westeuropas. 3. Auflage. Opladen: Leske +Budrich.

Allerdings kann, wie etwa der Vergleich zwischen den Niederlanden und Großbritannien zeigt, zwischen dem institutionellen Arrangement des Regierungssystems und der Qualität Sozialer Demokratie kein deterministischer Zusammenhang hergestellt werden. Auch unitaristische Systeme ohne nennenswerte politische Veto-Spieler können aus anderen politischen Gründen auf eine weitergehende sozial-ökonomische Gestaltungspolitik verzichten, während komplexe Demokratie im Falle der gelingenden Koordination ihrer zentralen Akteure, vor allem unter Krisendruck, zu ihr dennoch in hohem Maße in der Lage sein können. Dabei spielt es eine ausschlaggebende Rolle für die Realisierungschancen Sozialer Demokratie, ob sozialdemokratische Parteien und/oder christdemokratische Parteien eine zentrale Rolle im Parteiensystem innehaben oder wenigstens ihre Regierungsbeteiligung sicherstellen können. (Tab.1) Komplexe Demokratien und Mehrparteiensysteme müssen allerdings ein wesentlich größeres Maß an Konsens und anspruchsvollere Koordinierungsleisten vollbringen. Das hat in der Regel einen erheblich größeren Problemdruck zur Voraussetzung, wie im Falle der USA in der Zeit der großen Depression oder sie müssen über eine einer solchen Politik besonders weit entgegenkommende politische Kultur verfügen.

Tabelle 2: Potenzielle Vetospieler

Land	Staatssystem	Parlamentssystem	Parteiensystem
Deutschland	föderal	2 Kammern	Mehrparteiensys.
Großbritannien	zentral	2 Kammern	Zweiparteiensys.
Japan	zentral	2 Kammern	Mehrparteiensys.
Niederlande	zentral	2 Kammern	Mehrparteiensys.
Schweden	zentral	1 Kammer	Mehrparteiensys.
USA	föderal	2 Kammern	Zweiparteiensys.

Spalte 1: Name des Staates; Spalte 2: Einstufung des Staatsaufbaus in die zwei Kategorien föderal und zentral, wobei ein föderaler Aufbau potentielle Vetospieler anzeigt; Spalte 3: Anzahl der Kammern im nationalen parlamentarischen System; Spalte 4: Einstufung der faktischen Parteiensysteme in die möglichen Kategorien „kein Parteiensystem", „Einparteiensystem", „Zweiparteiensystem" und „Mehrparteiensystem"; Daten basieren auf dem Jahr 1998; eigene Darstellung.

Politische Kultur

Politische Kultur und Zivilgesellschaft eines Landes stellen maßgebliche Bedingungen dafür dar, wie politische Problemlösungen in Krisensituationen konzeptualisiert werden und politische Gestaltungschancen genutzt werden können. Von ihnen hängt es auch ab, und mit welchem Grad der politischen Mobilisierung institutionelle politische Akteure rechnen können oder müssen[38].Die individualistische, von dem puritanischen Gedanken, Armut sei letztlich immer selbst verschuldet, geprägte Kultur der USA bieten für eine konsequente Politik der Sozialen Demokratie weit ungünstigere Voraussetzungen als die politische Kultur der Solidarität Schwedens mit ihrer Tendenz zur Verbindung der Interessen des Einzelnen mit den Belangen der Gemeinschaft und einem ausgeprägten egalitaristischen Gerechtigkeitsverständnis[39]. Allerdings sind politische Kulturen nicht statisch, sondern unterliegen dem Wandel, der durch veränderte Institutionen, wie etwa einen in Krisenzeiten von Mehrheiten gestützten universalistischen Sozialstaat erheblich gestärkt und beschleunigt werden kann., der durch überzeugende Vorteile für sehr große Teile der Gesellschaft eine ihn unterstützende politische Kultur nährt.

Soziale Demokratie und libertäre Demokratie sind, auch das zeigen die vorliegenden Studien, so wie es in der hier präsentierten Theorie im einzelnen begründet worden ist, keine statischen Modelle, die jeweils ganz oder gar nicht realisiert werden könnten oder denen sich ein Land ein für allemal verschreiben oder verweigern müsste. Sie markieren vielmehr Idealtypen, denen sich jedes Land jeweils in größerem oder geringerem Maße und gegebenenfalls in bestimmten Abschnitten seiner Entwicklung in der praktischen Politik annähern kann (vergl. Tab.18) . Es ist keineswegs allein die politische Kultur, die für Gesellschaften in dieser Hinsicht den Ausschlag gibt. Die entscheidende Rolle spielten zumeist Erfahrungen tiefer sozialer und ökonomischer Krisen, die neue Antworten bei der Gestaltung der Grundfragen der gesellschaftlichen Ordnung und politischen Ökonomie verlangten[40]. So führte die große Depression der neunzehnhundertdreißiger Jahre in den USA und dann nochmals der Politik der Great Society in den 1960 er Jahren zur zeitweili-

[38] Putnam 1993
[39] Hutton 2002, Haller 2002, Milner 1989, Tilton 1990
[40] Rothstein 1985, 1998

gen Annäherung des Landes, an den Typ der Sozialen Demokratie in den Bereichen der Makroökonomie und der sozialen Sicherung. In der Zwischenzeit sind durch politische Entscheidungen die entsprechenden Institutionen wieder so weit abgebaut und transformiert worden, dass das Land in wesentlicher Hinsicht als eine libertäre Demokratie charakterisiert werden muss. Diese Erfahrung zeigt, dass Ableitungen des Grads Sozialer Demokratie aus essentialistisch interpretierten Konzepten politischer Kultur empirisch nicht haltbar sind. Das schwedische Beispiel zeigt, dass eine Form der Institutionalisierung sozialstaatlicher Leistungen, die nicht nur die Hilfsbedürftigen sondern auch die breiten Mittelschichten begünstigt, zur Entwicklung und Stabilisierung einer politischen Kultur führen kann, die eine dauerhafte Unterstützung des Projekts der Sozialen Demokratie wahrscheinlich macht. Das geschieht jedoch vermutlich nicht unabhängig vom Bestand und vom Erfolg der entsprechenden Institutionen[41]. Dadurch bedingt ist die, gleichfalls nicht invariant gegebene, hochgradig unterschiedliche Bereitschaft der jeweiligen Gesellschaft, eine Politik der hohen Steuerquoten zu akzeptieren (Tab 9, 10, 11).

Systemvarianten

Der enge Zusammenhang zwischen den Institutionen der unterschiedlichen Handlungsbereiche der politischen Ökonomie, Wirtschaftssystem und Sozialstaat, ist in der „*Varieties of Capitalism*“-Forschung belegt worden[42]. Länder mit koordinierten Marktwirtschaften (wie Schweden, die Niederlande, Deutschland und in anderer Weise Japan) entwickeln auch grundrechtsgestützte Formen sozialstaatlicher Sicherung, während Länder mit liberalen Marktwirtschaften zur Institutionalisierung residualer Sozialstaatlichkeit neigen (Tab. 3-14). Zwischen beiden Bereichen der politischen Ökonomie besteht nicht nur eine enge politisch-kulturelle Affinität, sondern auch ein funktionales institutionelles Bedingungsverhältnis[43]. Obgleich die Spielräume für unterschiedliche Strukturen sowohl auf der Ebene der ökonomischen Koordination wie der Sozialstaatlichkeit relativ groß sind, setzen ihnen die Grundmuster der institutionellen Entsprechungsverhältnissen auch Grenzen. Für das Konzept der Sozialen Demokratie von besonderem Gewicht ist die Vielfalt der Systemvarianten, die seinen Ansprüchen genügen und die Grenze, die den Unterschied zu Varianten libertärer Demokratie markiert.

Die universellen Grundrechte als normative Basis Sozialer Demokratie verlangen die Institutionalisierung einer politischer Ökonomie, die diese Grundrechte für alle Bürger sichert und dabei zugleich Prozessergebnisse wahrscheinlich macht, welche die materielle Dimension der Grundrechte in größtmöglichem Maße fördern (Tab. 8). In diesem Rahmen bleibt ein weiter Raum für unterschiedliche Gestaltungsoptionen, der je nach institutionellen, historischen, ökonomischen und kulturellen Bedingungen der einzelnen Länder und den Erfahrungen, die sie mit bereits praktizierten Problemlösungen gemacht haben, gefüllt werden kann. Die skizzierten Typen der Beispielländer erfüllen mit der Ausnahme der USA und Großbritannien, das in dieser Hinsicht nicht ganz eindeutig zu verorten ist, trotz der beträchtlichen Unterschiede ihrer Strukturen und Sicherungsniveaus alle wesentlichen Grundbedingungen Sozialer Demokratie. Sie haben zum Beispiel alle sozialen Bürgerrechte

[41] Rothstein 1985, 1998, Esping-Andersen 1990
[42] Vergl. Kap. 24
[43] Vergl. Kap.25, 26 u. 27

mit einem hinreichenden Grad von Realwirksamkeit konstitutionalisiert und ihre Marktwirtschaften in politische und soziale Regelungsstrukturen einbettet (Tab.8). Großbritannien ist, wie die Daten zeigen, ein Mischtyp, das es eine liberale Marktwirtschaft mit einem Sozialstaat kombiniert, der Elemente aus allen Regimetypen kombiniert und durchaus auf soziale Grundrechte gestützt ist.

Oberhalb der wichtigen Schwelle konstitutionalisierter sozialer und wirtschaftlicher Bürgerrechte und der darauf bezogenen Verbindung koordinierter Marktwirtschaften mit rechtebasierten Sozialstaatsregimen als Grundbedingung Sozialer Demokratie variieren Umfang und Niveau der sozialen Sicherungsleistungen, der gesellschaftlichen Partizipationschancen sowie das Ausmaß distributiver Gerechtigkeit in den entsprechenden Ländern erheblich. Für eine Bewertung der verschiedenen Varianten sozialstaatlicher Institutionalisierungen kommt es darauf an, nicht nur den Aufwand für die Umsetzung der Problemlösungsstrategie zu betrachten (Input), sondern auch die sich daraus ergebenden Resultate, also die verschiedenen Ergebnisse der Realwirkung der materiellen Dimension der Grundrechte zu prüfen (Output). Als exemplarisch dafür können die Sozialstaatsdimensionen *Gesundheit* und *Bildung* gelten. Der quantitative Input in das sozialstaatliche Subsystem Gesundheit gibt zwar einen Anhaltspunkt für den Stellenwert, den die Bewältigung der Gesundheitsprobleme in der betreffenden Gesellschaft einnimmt. Schweden beispielsweise wendet anteilig erheblich mehr Geld auf als die USA, Großbritannien, Japan und die Niederlande. Es zeigt sich aber auch, dass der Output nur bedingt vom Input abhängt (Tab. 3 u.4). So produziert Japan mit deutlich weniger öffentlichen Ausgaben für Gesundheit ähnlich gute Ergebnisse wie Schweden[44]. Deutschland beispielsweise wendet anteilig das meiste Geld auf, überragt jedoch in Bezug auf die Leistungen seines Gesundheitssystems nur die USA.

Tabelle 3: Ausgaben für Gesundheit 1985, 1998

Land	Ausgaben für Gesundheit	
	1985	1998
Deutschland [1)]	6,19	7,9
Großbritannien [2)]	4,94	5,5
Japan	4,64	5,5
Niederlande	5,56	5,5
Schweden	7,89	7,1
USA	4,06	5,8

1) Daten 1985 beziehen sich nur auf die BRD; 2) Daten beziehen sich auf das United Kingdom; eigene Darstellung.
Spalte 1: Name des Staats; Spalte 2: öffentliche Ausgaben für Gesundheit als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP), Quelle: OECD; Spalte 3: Staatsausgaben für Gesundheit in % des BIP, Quelle: WDI-Online

[44] Dies ist zugleich einer der Erklärungsfaktoren für die Diskrepanz zwischen der qualitativen Analyse der Sozialen Demokratie in Japan und dem statistischen Erscheinungsbild des Landes (Vergl. Kamppeter 2004: 10 ff)

Tabelle 4: Output des Gesundheitssystems

Land	Kindersterblichkeit	Lebenserwartung	Wahrscheinlichkeit, das 60. Lebensjahr nicht zu erreichen
Deutschland	5,73	78	9,2
Großbritannien	6,78 [1)]	78	8,9
Japan	5,098	81	7,5
Niederlande	6,27	78	8,7
Schweden	4,29	80	7,3
USA	8,835	77	12,6

1) Angabe bezieht sich auf das United Kingdom

Spalte 1: Name des Staats; Spalte 2: Under-five-mortality rate (per 1.000 live births), höhere Werte zeigen mehr tote Kinder, also eine schlechtere Performance an, Quelle: Unicef: The state of the world's children, New York, 2000; Spalte 3: Lebenserwartung, höhere Werte zeigen ein längeres Leben, also eine bessere Performance an, Quelle: Freedom House 2003; Spalte 4: Wahrscheinlichkeit, bei der Geburt nicht das 60. Lebensjahr zu erreichen (% einer Kohorte) 2000-05, höhere Werte zeigen eine geringere Wahrscheinlichkeit, also eine schlechtere Performance an, Quelle: http://www.undp.org/hdr2003/indicator/pdf/hdr03_table_4.pdf [Stand: 22.07.2004]

Ähnlich verhält es sich mit dem Subsystem Bildung (Tab. 5 u.6). Ein Zusammenhang von öffentlichen Ausgaben und Leistungsfähigkeit ist teilweise nachzuvollziehen. Es zeigen sich aber auch hier deutliche Ausnahmen wie Japan. Die Untersuchung nur des Inputs oder nur des Outputs erweist sich als unzureichend. Ebenso wenig zu rechtfertigen ist die ausschließliche Berücksichtigung der öffentlichen oder staatlichen Ausgaben. Ein genauer und differenzierter Blick gerade auf Länder wie Japan mit einem entweder stark privat finanzierten Bildungssektor oder einer erstaunlichen Effektivität in Bezug auf die Erfüllung der materiellen Grundrechtsdimensionen muss bei der Beurteilung für Möglichkeiten sozialstaatlicher Organisation hinzukommen.

Tabelle 5: Ausgaben für Bildung 1972, 1985, 1998

Land	Ausgaben für Bildung [*)]		
	1972	1985	1998
Deutschland [1)]	4	4,6	4,8
Großbritannien [2)]	6,4	5,2 [3)]	5,3
Japan	4,3	5,1	3,6
Niederlande	7,8	6,9	5,1
Schweden	7,9	7,7	8,3
USA	6,5	6,7 [4)]	5,4

1) Daten für 1972 und 1985 beziehen sich nur auf die BRD; 2) Daten beziehen sich auf das United Kingdom; 3) Angabe bezieht sich 1984; 4) Angabe bezieht sich auf 1983

Spalte 1: Name des Staats; Spalten 2 bis 4: public expenditure on education as % of gross national product (GNP); Quelle 1972/1985: Unesco statistical yearbook, Paris; Quelle 1998: United Nations Development Programme: Human Development Report 2001.

Tabelle 6: Output des Bildungssystems

Land	Studierendenrate	Analphabetismus	Ergebnisse der PISA-Studie		
			Lesen	Mathematik	Naturwissenschaften
Deutschland	46,232	14,4	22	20	19
Großbritannien	59,203 [1)]	21,8	7	8	4
Japan	43,723	[*)]	8	1	2
Niederlande	48,855	10,5	[3)]	[3)]	[3)]
Schweden	62,301	7,5	9	15	10
USA	79,968 [2)]	20,7	15	19	14

1) Angabe bezieht sich auf das United Kingdom; 2) Angabe bezieht sich auf 1997; 3) Die Niederlande waren kein Teilnehmer der PISA-2000 Studie

*) keine Daten vorhanden

Spalte 1: Name des Staats; Spalte 2: Gross enrollment ratio of total enrollment, regardless of age, to the population of the age group that officially corresponds to the level of education shown; höhere Werte zeigen im Verhältnis mehr eingeschriebene Studenten an, Quelle: WDI-Online; Spalte 3: Prozentualer Anteil der Bevölkerung (16 – 65 Jahre), der unter funktionalem Analphabetismus leidet, Als funktionaler Analphabetismus wird die Schwierigkeit verstanden, einen alltäglichen Text zu verstehen, höhere Werte zeigen im Verhältnis mehr Analphabeten an, also eine schlechtere Performance des Bildungssystems, Quelle: http://www.undp.org/hdr2003/indicator/pdf/hdr03_table_4.pdf [Stand: 22.07.2004]; Spalten 4-6: Ergebnisse der Staaten in den einzelnen Kategorien der PISA-2000 Studie, es handelt sich um Rangplätze aus einem Ranking aller teilnehmenden Staaten, höhere Rangplätze zeigen ein schlechteres Abschneiden und somit eine schlechtere Performance des Bildungssystems an, Quelle: Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2003): PISA 2000. Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich, S. 52.

Bei einer detaillierten Betrachtung des Bildungssystems der USA ist zwar ein durchaus hoher finanzieller Aufwand der öffentlichen Hand zu erkennen. Gute Ergebnisse bringt dieser Input jedoch nur bei der Studierendenrate hervor. Berücksichtigt man dabei, dass die Studierendenrate durch die Einstufung von College-Schülern, die eher den deutschen Oberstufenschülern entsprechen, als Studenten hoch gehalten wird und dass die Möglichkeiten einer guten schulischen und vor allem universitären Ausbildung von den finanziellen Möglichkeiten der Eltern oder der selektiven Fürsorge eines Stipendiensystems abhängen, so erscheinen diese Ergebnisse trotz der anscheinend guten Zahlenwerte in einem weniger günstigen Licht.

Systemgrenzen

Das Beispiel der USA als ganzes führt auch vor Augen, dass es trotz der vielen graduellen Übergänge zwischen den mehr und den weniger Sozialen Demokratien und den verschiedenen Möglichkeiten, Soziale Demokratie institutionell zu konkretisieren, auch institutionelle Grenzen gibt, jenseits derer ein typologischer Wechsel erfolgt, so dass das Land als libertäre Demokratie zu charakterisieren ist. Obgleich die USA eine Anzahl sozialer Schutzprogramme realisiert haben und in Teilbereichen soziale Rechte kennen, führen die Lückenhaftigkeit ihre sozialstaatlichen Programme und deren mangelnde Fundierung in universellen sozialen Rechten sowie die Dominanz der Märkte in den wichtigsten ökono-

mischen Bereichen dazu, dass ihre typologische Charakterisierung als libertäre Demokratie gerechtfertigt erscheint[45].

Andererseits lassen sich etwa Deutschland, Dänemark, Schweden und die Niederlande gleichermaßen als Beispiele Sozialer Demokratie charakterisieren, die aber die sozialen und ökonomischen Grundrechte in unterschiedlicher Weise institutionalisieren und auch in unterschiedlichem Grad realisiert haben. Gerechtfertigt erscheint in qualitativer Betrachtung die Begründung eines Vorrangs für das schwedische Modell nicht so sehr wegen des hohen Niveaus seiner sozialen Sicherungsleistungen, sondern vor allem im Hinblick auf sein Bildungssystem. Da Schweden durch die Struktur seines Bildungssystems in hohem Maße Chancengleichheit als soziales Recht institutionalisiert hat und damit in einem der Schlüsselbereiche der Sicherung sozialer Rechte und Chancen von beispielgebender Effektivität ist, kann es in dieser Hinsicht eine Spitzenreiterposition unter dem Sozialen Demokratien beanspruchen. Sein Abschneiden in Bezug auf die geringe soziale Disparität belegt diese Spitzenreiterposition im europäischen Vergleich auch bezogen auf den Output des Systems (vergl. Tab. 7).

Tabelle 7: Kopplung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg

Land	Lesekompetenz		
	oberes Quartil der Sozialstruktur	unteres Quartil der Sozialstruktur	Unterschiede zwischen oberem und unterem Quartil
Deutschland	538	427	111
Großbritannien	576	474	102
Japan	543	507	27
Niederlande	*)	*)	*)
Schweden	556	484	72
USA	552	455	97

*) es liegen keine Daten vor

Spalte 1: Name des Staats; Spalte 2: Maßzahl für die mittlere Lesekompetenz jener untersuchten 15-Jährigen, deren Eltern dem oberen Quartil der Sozialstruktur (höchster Sozialstatus von Vater oder Mutter) angehören, höhere Werte zeigen eine im Mittel höhere Lesekompetenz an; Spalte 3: Maßzahl für die mittlere Lesekompetenz jener untersuchten 15-Jährigen, deren Eltern dem unteren Quartil der Sozialstruktur (höchster Sozialstatus von Vater oder Mutter) angehören, höhere Werte zeigen eine im Mittel höhere Lesekompetenz an; Spalte 4: Differenz zwischen den mittleren Lesekompetenzen der untersuchten 15-Jährigen aus dem oberen und unteren Quartil (siehe Spalten 2 und 3), höhere Werte zeigen eine höhere Disparität zwischen den mittleren Lesekompetenzen an; Quelle: Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2003): PISA 2000. Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Verlag Leske + Budrich, S. 384.

Modellunterschiede innerhalb des Typs der Sozialen Demokratie im Sinne koordinierter Marktwirtschaften mit grundrechtsgestützten Sozialstaaten sind für die Theorie empirisch interessant, aber von nach geordneter Bedeutung, soweit es sich dabei in erster Linie um Besonderheiten konkreter Ethiken einzelner Gemeinwesen im Rahmen der anerkannten

[45] Das entspräche, falls die Kriterien hinreichend trennscharf und umfassend formuliert werden können, der Ersetzung der Kategorie „relativ geringe Soziale Demokratie“ bei M.Schmidt (vergl. Tab.18) durch die Kategorie libertäre Demokratie. Die von Präsident Obama 2010 durchgesetzte Gesundheitsreform, die allen US-Bürgern einen gewissen Versicherungsschutz gewährt, nährt das Land in einem wichtigen Bereich wieder etwas mehr den Standards sozialer Demokratie an.

Universalität der Grundrechte handelt. Dazu gehört beispielsweise auch die Frage, ob ein Modell der öffentlichen Rentenfinanzierung zur sozialen Absicherung einmal erreichter Lebensstandards oder zu einer für alle gleiche Grundsicherung tendiert, solange ein Grundrecht auf angemessene Alterssicherung wirksam ist (Tab.8).

Tabelle 8: Charakteristika der Sozialstaaten

Land	Charakteristika	Finanzierung	Sicherungsziel
Deutschland	▪ der deutsche Sozialstaat ist der Prototyp eines konservativ-korporatistischen Regimetyps (nach Esping-Andersen) ▪ aktiv-interventionistische Rolle des Staates ▪ starke Kopplung der Versicherung an die Erwerbstätigkeit ▪ zentrale Rolle der Familie als Sicherungs- und Versorgungsinstitution ▪ starker Statusbezug der Versicherungen (Höhe der Transferleistungen richtet sich nach vorherigem Einkommen) ▪ Privilegierte Stellung der Beamten ▪ soziale Rechte sind nicht mit dem Status des Staatsbürgers verbunden, sondern mit Erwerbsstatus	▪ Die Versicherung bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Rente, Pflege und Mutterschaft wird aus Beiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bezahlt ▪ bei der Rentenversicherung und dem Mutterschutz kommen staatliche Zuschüsse aus Steuermitteln hinzu ▪ Die Unfallversicherung wird allein von den Arbeitgebern finanziert ▪ Die Sozialhilfe ist steuerfinanziert	▪ überwiegend Lebensstandardsicherungen
Großbritannien	▪ System stellt Hybridform verschiedener Wohlfahrtsstaatstypen dar: es hat sowohl Elemente des konservativen Wohlfahrtsstaatstyps, als auch Elemente des liberalen und des sozialdemokratischen Typs ▪ Markt und Familie erfüllen bedeutende Wohlfahrtsfunktionen ▪ die Beitragsfinanzierten, pauschalisierten Versicherungsleistungen garantieren lediglich ein soziales Minimum ▪ darüber hinausgehende Sicherung muss privat organisiert werden ▪ Transferleistungen sind niedrig ▪ Kennzeichen ist: Universalität ▪ Beveridge-Modell	▪ Die Allgemeine Sozialversicherung (deckt Risiken wie Arbeitslosigkeit, Unfall, Mutterschaft und Alter) wird aus Beiträgen und Steuern finanziert. ▪ Der Nationale Gesundheitsdienst und die Soziale Mindestsicherung wird aus Steuern finanziert.	▪ Mindestsicherung
Japan	▪ niedrige Sozialleistungsquote, aber hohe Sozialleistungen ▪ Alle Bürger haben das Recht und die Pflicht, zu arbeiten (Art. 27 der Verfassung) ▪ Im Arrangement der Wohlfahrtsproduktion dominiert die Familie und der Staat ▪ Krankenversicherung: universelle Absicherung der Bevölkerung ▪ freiwillige Sozialleistungen von privaten und öffentlichen Arbeitgebern haben hohe Bedeutung ▪ Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zielen auf eine hohe Erwerbsquote, damit die Sozialversicherungen finanziert werden können	▪ Die Renten-, Kranken-, Pflege-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung wird durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bezahlt ▪ Beiträge sind allerdings deutlich niedriger als in Deutschland ▪ Die Arbeitslosenversicherung wird staatlich bezuschusst ▪ Die Volksrentenversicherung (Grundrente für alle Bürger) wird teilweise aus Steuermitteln bezahlt ▪ Gesundheitssystem: 20 – 30% der Kosten der ärztlichen Behandlung trägt der Patient	▪ Lebensstandardsicherung
Niederlande	▪ Mischform des Wohlfahrtsstaates (einerseits Elemente aus dem Beveridge-Modell, andererseits Elemente aus dem Bismarckschen Modell) ▪ diese Mischform ist in Westeuropa einmalig ▪ einerseits gibt es Komponenten der Staatsbürgerversorgung, andererseits Komponenten von Versicherungssystemen, die sich am Status des Erwerbstätigen orientieren. ▪ Religion und Kirche spielten besondere Rolle bei Entwicklung des Sozialstaates ▪ bis 1960er Jahre: Versäulung	▪ Die allgemeine Sozialversicherung (deckt Risiken wie Alter, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Invalidität, etc.) wird aus Beiträgen finanziert ▪ Die soziale Mindestsicherung (sichert das Existenzminimum) wird aus Steuern finanziert.	▪ unterschiedlich

Schweden	▪ Sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat ▪ galt lange Zeit als Prototyp eines modernen Wohlfahrtsstaates ▪ zentrales Charakteristikum: Universalität ▪ verzichtet auf bedarfsabhängige, stigmatisierende Fürsorgeleistungen ▪ Staatsbürgerversorgung ▪ Transferleistungen sind relativ hoch	▪ Die Allgemeine Sozialversicherung (deckt Risiken wie Unfall, Alter, Elternschaft und Krankheit) wird aus Abgaben (Arbeitgeber) und Steuern finanziert. ▪ Die Arbeitslosenversicherung wird ebenso finanziert. ▪ Die Soziale Mindestsicherung wird nur aus Steuern finanziert.	▪ Lebensstandardsicherung
USA	▪ niedrige Transferleistungen ▪ eher negative Einstellung zur sozialpolitischen Intervention ▪ im Arrangement der Wohlfahrtsproduktion dominiert das Marktprinzip, danach folgt die Familie ▪ Jeder muss grundsätzlich seinen Lebensunterhalt durch Arbeit verdienen ▪ Die staatlichen Leistungen konzentrieren sich auf die Kriegsveteranen, die Alten und die Behinderten. Für alle anderen Gruppen sind die Kirchen und gemeinnützigen Einrichtungen zuständig. ▪ Sozialhilfe wird an alleinstehende Arbeitslose grundsätzlich nicht gezahlt ▪ es gibt eine größere Akzeptanz sozialer Ungleichheiten als in Europa ▪ Transferleistungen erhalten nicht den Lebensstandard ▪ Schwache Gewerkschaften	▪ Das staatliche Alters-, Hinterlassenen- und Invaliditäts-Versicherungssystem wird durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber finanziert ▪ Die Arbeitslosenversicherung wird finanziert durch eine zweckgebundene Besteuerung der Lohnsumme bei den Arbeitgebern ▪ Einzelstaatliche Versicherungssysteme werden vom Bund subventioniert	▪ Mindestsicherung

eigene Darstellung

Finanzierungsstrukturen

Die Varianz der Modelle bei den Methoden der Umsetzung der materiellen Dimension der Grundrechte ist groß. Auch unterscheiden sie sich in den Methoden der Finanzierung, in Umfang wie im Splitting von Steuern, Gebühren und Sozialabgaben erheblich, ebenso wie in der Höhe und vor allem der Aufteilung der öffentlichen Sozialausgaben (Tab.9-11).

Tabelle 9: Steuer- und Abgabenquoten 1980, 1990, 2001

Land	1980		1990		2001	
	Steuern	Steuern + Sozialabgaben	Steuern	Steuern + Sozialabgaben	Steuern	Steuern + Sozialabgaben
Deutschland	24,6	37,5	22,3	35,7	21,7	36,4
Großbritannien	29,3	35,2	30,7	36,8	31	37,4
Japan	17,8	25,1	21,4	30,1	*)	*)
Niederlande	27	43,6	26,9	43	25,6	39,9
Schweden	33,8	47,5	39	53,6	37,3	53,2
USA	21,1	27	19,8	26,7	*)	*)

*) es liegen keine Daten vor

Spalte 1: Name des Staats; Spalten 2, 4, 6: Steueraufkommen in % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), höhere Werte zeigen eine im Verhältnis höhere Steuerbelastung an; Spalten 3, 5, 7: Steueraufkommen und Sozialabgaben in % des BIP, höhere Werte zeigen eine im Verhältnis höhere Steuer- und Sozialabgabenbelastung an; Quelle: OECD-Revenue Statistics 1965-2001, Paris 2002 (unter: http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/2/tab/TabelleII13.pdf)

Tabelle 10: Öffentliche Sozialausgaben nach Ressorts 1998

Land	Gesamt	Renten	Invalidität	familiäre Leistungen		Arbeitslosigkeit	Aktive Arbeitsmarktpolitik	Gesundheit
				Dienste	Geld			
Deutschland	27,29	10,46	1,05	0,8	1,93	1,32	1,26	7,8
Großbritannien	24,7	9,77	2,64	0,49	1,73	0,32	0,31	5,62
Japan	14,66	5,67	0,32	0,26	0,21	0,5	0,25	5,65
Niederlande	23,9	6,21	2,39	0,4	0,81	2,6	1,32	5,97
Schweden	30,98	7,46	2,1	1,68	1,63	1,93	1,96	6,64
USA	14,59	5,07	0,86	0,29	0,22	0,25	0,18	5,86

Spalte 1: Name des Staats; Spalte 2: Öffentliche Sozialausgaben in % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 1998; Spalten 3 bis 9: Öffentliche Sozialausgaben für die in den Spaltenköpfen genannten Leistungen in % des BIP im Jahr 1998. Quelle: OECD, Social expenditures database (SOCX)

Besonders im Bereich der Finanzierung werden die Probleme modernern Sozialstaaten deutlich. Demografische Faktoren bezogen auf die Rentenproblematik oder die Geburtenrate müssen in der Betrachtung und Bewertung von Modellen der Organisation und der Finanzierung von Sozialstaaten berücksichtigt werden, ebenso wie die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Leistungen und Indikatoren des Sozialstaats, etwa Mutterschaft und Geburtenrate (Tab. 13, 14).

Tabelle 11: Rentner und Renten 2001

Land	Bevölkerungsanteil	Ausgabenanteil
Deutschland	17	13,1
Großbritannien	16	11,8
Japan *)	-	-
Niederlande	14	12,9
Schweden	17	11,4
USA *)	-	-

*) Für diese Staaten stehen in der zu Grunde liegenden Statistik keine Daten zur Verfügung
Spalte 1: Name des Staats; Spalte 2: Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung; Spalte 3: Anteil der Gesamtausgaben für Renten in % des Bruttoinlandsprodukts (BIP); Quelle: Frankfurter Rundschau vom 16. Juli 2004, S. 28 und Eurostat, Stand 2001.

Tabelle 12: Fertilitätsrate 1980, 2001

Land	Fertilitätsrate	
	1980	2001
Deutschland	1,4	1,4
Großbritannien	1,9	1,7
Japan	1,8	1,4
Niederlande	1,6	1,7
Schweden	1,7	1,6
USA	1,8	2,1

Quelle: World Bank (2003): World Development Indicators. Washington: 100 – 102.

Tabelle 13: Leistungen bei Mutterschaft

Land	Dauer des Mutterschaftsurlaubs	Höhe des Mutterschaftsgeldes
Deutschland	14 Wochen	100% des Einkommens
Großbritannien	18 Wochen	90% des Einkommens in den ersten sechs Wochen, danach Pauschalbetrag (115 Euro pro Woche)
Japan	14 Wochen	60% des Einkommens
Niederlande	16 Wochen	100% des Einkommens
Schweden	64 Wochen	80% des Einkommens im ersten Jahr, danach Pauschalbetrag
USA	12 Wochen	keine Leistungen

Quelle: http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/index_de.html [Stand: 2.8.2004] und eigene Recherche.

Das zentrale finanzielle Dilemma des Sozialstaats basiert auf der Scherenbewegung zwischen steigenden Belastungen und schwindenden Einnahmen, solange die Alterspyramide zunehmend kopflastig und die Arbeitslosenraten hoch sind. Zentrale Indikatoren für nachhaltige Sozialstaatlichkeit sind folglich Familienpolitik und Arbeitsmarktpolitik. Die Tabellen (13, 14) enthalten für die Erklärung dieser Zusammenhänge Anhaltspunkte, die durch genauere quantitative und qualitative Analysen ergänzt werden müssen. Bedeutung haben die unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen in erster Linie im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der jeweiligen Sozialstaatmodelle in offenen Märkten.

Die Kennzahlen der einzelnen Länder für die Arbeitsmarktpolitik legen eine Reihe vergleichender Schlussfolgerungen nahe. Die Werte der Arbeitslosigkeit etwa belegen, dass auch liberale Marktwirtschaften wie die USA vergleichsweise gut abschneiden, aber nicht besser als diejenigen koordinierten Marktwirtschaften wie Schweden, oder die wie die Niederlande wirksame Modernisierungsreformen durchgeführt haben. Es entspricht der Erwartung, dass die weitgehend libertären Demokratien der USA und Großbritanniens mit ihren eher residualen Sozialstaaten mehr Armut und soziale Ungleichheit hervorbringen als die unterschiedlichen Varianten Sozialer Demokratie.

Sonderfall Japan

Von besonderem Interesse und in der Literatur nach wie vor umstritten ist das japanische Modell[46]. Seine Zahlenbefunde ordnen es regelmäßig im untersten Bereich der Rangskalen ein, während die qualitative Analyse zu anderen Ergebnissen gelangt[47]. Sie zeigt, dass die umfassende Institutionalisierung sozialer Grundrechte der japanischen Verfassung tatsächlich durch effektive soziale Sicherungsprogramme und ein hohes Maß an egalitärer Gerechtigkeit in der Verteilung der Einkommen und Lebenschancen eingelöst wird. Die japanische Politik weist trotz des sie charakterisierenden Modells der Ein-Parteien-Dominanz stark demokratisch diskursive Züge auf, die eine beträchtliche Responsivität des politischen Systems gegenüber sozialen Interessen und Werten gewährleisten. Der niedrige Prozentsatz für Sozialausgaben, besonders im Bereich Arbeitslosigkeit kommt durch eine Reihe von Besonderheiten zustande[48]. Dazu gehörten unter anderem die mit gigantischen Summen finanzierten Arbeitsbeschaffungsprogramme in der Bauwirtschaft, die nicht über den Sozialhaushalt abgewickelt werden, obgleich es sich bei ihnen nach Absicht und Wirkung um umfangreiche Sozialstaatsprogramme handelt; die niedrigen Kosten des hocheffizienten Gesundheitswesens und die großen Reserven in der Rentenversicherung. Das Land erfüllt viele der maßgeblichen Kriterien einer Sozialen Demokratie, vor allem im Bereich gesicherter sozialer Grundrechte, lässt aber im Bereich der Institutionalisierung der politischen und ökonomischen Mitbestimmung zu wünschen übrig[49].

Japan belegt ebenso wie die Länder mit weitgehenden Elementen Sozialer Demokratie in der globalen Peripherie[50], dass das Konzept der Sozialen Demokratie keineswegs eine eurozentrische Vorstellung ist, die allein für den europäischen Kulturkreis Geltung beanspruchen kann. Die Kernkonzepte Sozialer Demokratie sind nicht nur deswegen von spezifischen kulturellen und religiösen Traditionen unabhängig, weil sie auf die Realisierung der universellen und völkerrechtlich geltenden Grundrechte bezogen sind. Ein Land wie Japan zeigt, dass dieser Anspruch auch praktisch eingelöst werden kann, wenn die politischen und ökonomischen Voraussetzungen erfüllt sind.

Quantifizierungsprobleme

Eine genauere Analyse der quantitativen Zusammenhänge zwischen den theoretisch interessanten Schlüsselwerten Sozialer Demokratie bietet das folgen Kapitel. Was in der Forschung noch aussteht, ist einerseits eine genauere Messung der Realisierungsgrade Sozialer Demokratie und der Korrelation mit anderen Schlüsselwerten der Demokratieforschung, etwa der Qualität der liberalen Demokratie, dem vorherrschenden Legitimitätsbewusstsein der jeweiligen Gesellschaften und der Stabilität der demokratischen Institutionen. Der empirische Forschungsstand im Hinblick auf die verschiedenen Dimensionen Sozialer Demokratie ist heterogen, der Versuch, diese Bereiche zueinander in Beziehung zu setzen, über erste, fragmentarische Ansätze nicht hinaus gediehen. Das gilt etwa für die Ermittlung von

[46] Leibfried 1994, Lee 2005, Kamppeter 2004
[47] Kamppeter 2004 und das Japan –Kapitel von Eun- Jeung Lee in Band II (Thomas Meyer: Praxis der Sozialen Demokratie).
[48] Kamppeter 2004: 10-14
[49] Das hat dem Modell die Bezeichnung „Pseudo-Soziale Demokratie“ eingetragen (Yamaguchi 2003).
[50] Sanbrook u.a. 2007

Korrelationen zwischen den Rangskalen für Demokratie, für zivilgesellschaftliche Aktivitäten, für Sozialstaatlichkeit und für Stabilität.

Der Demokratieforscher *Manfred G. Schmidt* hat anhand einer Kombination von qualitativen und quantitativen Indikatoren eine aufschlussreiche Messung des Grads der Realisierung Sozialer Demokratie im internationalen Vergleich zwischen 23 OECD-Mitgliedsländern vorgenommen. Als Kriterien dienen ihm die Sozialleistungsquote, die korporatistische Einbindung der Gewerkschaften, sowie die Stärke des arbeitsrechtlichen Schutzwalls um Beschäftigung und Gewerkschaften[51].

Tabelle 14: Größenordnung Sozialer Demokratie

Staat	Sozialleistungsquote 1995	Korporatistische Einbindung der Gewerkschaften	Stärke des arbeits-rechtlichen Schutzwalls um Beschäftigte und Gewerkschaften	Größe der „Sozialen Demokratie“
Australien	15,73	Nein	6	relativ gering
Belgien	28,78	Ja	13	sehr groß
BR Deutschland	29,61	Ja	16	sehr groß
Dänemark	32,85	Ja	8	sehr groß
Finnland	32,12	Ja	9	sehr groß
Frankreich	30,07	Nein	17	groß
Griechenland	16,79	Nein	20	mittel
Großbritannien	22,79	Nein	2	relativ gering
Irland	19,4	Ja	5	mittel
Island	19,87	Ja	-	mittel
Italien	23,71	Ja	19	groß
Japan	14,06	Nein	11	relativ gering
Kanada	18,24	Nein	4	mittel
Luxemburg	25,24	Ja	-	sehr groß
Neuseeland	18,8	Nein	3	relativ gering
Niederlande	27,99	Ja	10	sehr groß
Norwegen	28,48	Ja	15	sehr groß
Österreich	27,11	Ja	12	sehr groß
Portugal	18,64	Nein	21	relativ gering
Schweden	33,38	Ja	14	sehr groß
Schweiz	25,22	Ja	7	groß
Spanien	21,49	Ja	18	relativ gering
USA	16,26	Nein	1	relativ gering
Mittelwert, Modus, Modalwert	23,77	Ja	11	sehr groß

Spalte 1: Ländername. Spalte 2: OECD Employment Outlook, June 1999, Paris. Spalte 3: Neokorporatismus in den 80er und 90er Jahren auf der Grundlage von Höpner (1997): ja = relativ stark oder stark, nein = relativ schwach oder schwach. Spalte 4: Rangplatz der Stärke des gesetzlichen Schutzes der Beschäftigung (gewichteter Durchschnitt der Protektion regulärer Beschäftigungsverhältnisse, des Schutzes zeitweiliger Beschäftigung und der Protektion vor Kollektiventlassungen). Hohe Werte = sehr starker Schutz, niedriger Werte = schwacher Schutz. Basis: OECD Employment Outlook, June 1999, Paris, S. 66, Tabelle 2.5. Spalte 5: Zusammenfassende Einstufung auf der Grundlage der Spalten 2-4.
Quelle: Schmidt 2000: 388.

[51] Vergl. Tabelle 18

Anhand dieser Indikatoren zeigt sich eine sehr große Varianz zwischen den verglichenen Ländern. Zur Gruppe derjenigen Länder, in denen Soziale Demokratie als „relativ gering" realisiert gilt, gehören: Australien, Japan, USA, Spanien, Portugal, Neuseeland und Großbritannien. Dies sind einerseits Länder des liberal-kapitalistischen Typs ohne grundrechtsgestützten Sozialstaat andererseits, aus den erwähnten Gründen, der Sonderfall Japan und die im OECD-Maßstab ökonomischen Nachzügler Spanien und Portugal. Zu der als „Mittel" eingestuften Kategorie gehören die Länder: Griechenland, Irland, Island, Kanada, wiederum ökonomische Nachzügler und mit Kanada ein Land, das eine Zwischenstellung zwischen dem angelsächsischen und dem europäischen Demokratietyp repräsentiert. „Groß" ist das Maß der Realisierung Sozialer Demokratie in Frankreich, Italien und der Schweiz. Als „sehr groß" wird der Realisierungsgrad Sozialer Demokratie in Schweden, Österreich, Norwegen, Niederlande, Luxemburg, Finnland, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland und Belgien eingestuft. Dies sind sämtlich Länder, die soziale Marktwirtschaften im Sinne der Kombination von koordinierter Marktwirtschaft und grundrechtsgestütztem Sozialstaat darstellen. Dieser Befund entspricht den in der vorliegenden Theorie dargestellten Zusammenhängen. Nimmt man zu diesen Kriterien das von Manfred G. Schmidt in einem allgemeinen Demokratievergleich hinzugezogene Kriterium „gesetzliche Arbeitnehmermitbestimmung" im betrieblichen und überbetrieblichen Bereich hinzu, so bilden sich klare Profile heraus.

Tabelle 15: Gesetzliche Arbeitnehmermitbestimmung

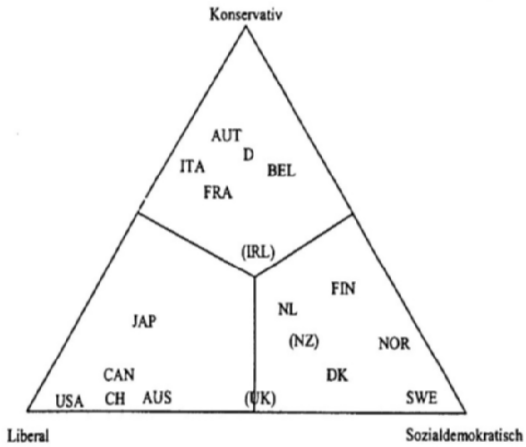
Land	Gesetzliche Arbeitnehmermitbestimmung (betrieblich und überbetrieblich)
Australien	nein
Belgien	ja
BR Deutschland	ja
Dänemark	ja
Finnland	ja
Frankreich	ja
Griechenland	ja
Großbritannien	nein
Irland	nein
Island	nein
Italien	*)
Japan	nein
Kanada	nein
Luxemburg	nein
Neuseeland	nein
Niederlande	ja
Norwegen	ja
Österreich	ja
Portugal	ja
Schweden	ja
Schweiz	nein
Spanien	ja
USA	nein

Die Klassifikation nach dem Mitbestimmungsgrad basiert auf Dittrich 1992 und Armingeon 1994: 24-68; Quelle: Schmidt 2000: 374.

Bei der Klassifizierung der gesetzlichen Arbeitnehmermitbestimmung verzeichnen genau diejenigen Länder einen negativen Wert, die auch die schlechtesten Rangplätze bei der Realisierung Sozialer Demokratie in den anderen Dimensionen einnehmen: Australien, Großbritannien, Irland, Island, Israel, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Schweiz, USA, während die Länder mit den höchsten Maßzahlen für Soziale Demokratie auch diejenigen sind, in denen gesetzliche Arbeitnehmermitbestimmung wenigstens in Ansätzen realisiert ist: Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden.

Die sich daraus ergebende Clusterbildung deckt sich weitgehend mit der Zuordnung der einzelnen Länder zu den Kategorien des residualen Sozialstaates auf der einen Seite sowie einer aus dem korporatistischen und dem universalistischen Wohlfahrtsstaat gebildeten Gruppierung im Sinne Esping-Andersens.

Abbildung 1: Cluster der Sozialstaaten nach Esping-Andersen



Quelle: Kohl, Jürgen (2000): Der Sozialstaat: Die deutsche Version des Wohlfahrtsstaates-Überlegungen zu seiner typologischen Verortung. In: Leibfried, Stephan/Wagschal, Uwe (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen - Perspektiven. Frankfurt: Campus Verlag. S. 128

Dieser Zuordnung zu Folge sind die am stärksten vom Residualismus geprägten Wohlfahrtsstaaten: Australien, Kanada, Japan, die Schweiz und die Vereinigten Staaten, und die am stärksten vom Korporatismus beziehungsweise Universalismus geprägten Wohlfahrtsstaaten die Folgenden: Dänemark, Finnland, Niederlande, Norwegen, Schweden, Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien.

Die untersuchten Aspekte spiegeln Kernpunkte Sozialer Demokratie wider, erfassen aber gemessen an der hier vorgelegten Theorie der Sozialen Demokratie nur einen Teil ihrer wesentlichen Dimensionen. Sie konzentrieren sich wie bereits ausgeführt auf die Sozialleistungsquote, eine dichotome Einstufung korporatistischer Einbindung der Gewerkschaften und ein Ranking der untersuchten Staaten hinsichtlich der Stärke des „arbeitsrechtlichen Schutzwalls“. Eine dem Anspruch der vorliegenden Theorie angemessene empirische Vergleichsuntersuchung muss nicht nur weiter gefasst werden, sondern die einzelnen

Indikatoren auch kritisch differenzieren[52]. Dabei kommt es vor allem auch auf die Differenzierung nach unterschiedlichen Ausgabenbereichen an, weil etwa eine hohe Sozialleistungsquote durch Transferzahlungen wegen hoher Arbeitslosigkeit bedingt sein kann und damit im Grunde eher eine Verletzung der Normen Sozialer Demokratie als ihre Erfüllung anzeigt. Die hohe Sozialleistungsquote für sich genommen könnte in dieser Hinsicht also eher ein Versagen des Staates in Bezug auf seine Verpflichtung zur Wirtschaftsgestaltung und zur Integration in den Arbeitsmarkt anzeigen.

Problematisch erscheinen im Lichte der jüngsten Erfahrungen und der neueren Forschung vor allem auch Indikatoren wie die korporatistische Einbindung und der arbeitsrechtliche Schutzwall[53]. Korporatistische Einbindung könnte auf Immobilität in Bezug auf fällige Reformen im Bereich der politischen Ökonomie hinweisen und der hohe Schutzwall negative Effekte bei der beschäftigungsorientierten Flexibilisierung von Arbeitsmärkten und durch sie bedingt hohe Arbeitslosigkeit oder die Spaltung des Arbeitsmarktes indizieren. Das dänische Beispiel zeigt, dass ein geringer Schutzwall dann keine Minderung des Realisierungsgrads der sozialen Grundrechte bedeuten muss, wenn er zu hoher Beschäftigung und einer auf Neubeschäftigung gerichteten hohen Absicherung Arbeitsloser in den entsprechenden Sozialstaatsstrukturen führt.

Soziale Demokratie und Gerechtigkeit

Zur Klärung des Zusammenhangs zwischen Demokratisierung und sozialer Gerechtigkeit, einer wesentlichen Grundlage Sozialer Demokratie, haben *Wolfgang Merkel/Mirko Krück* eine aufschlussreiche empirische Analyse vorgelegt[54]. Sie haben diesen Zusammenhang für eine Reihe von Ländern und Regionen, bezogen auf die neunzehnhundertneunziger Jahre, unter Ausschluss der führenden Industrienation, untersucht und dafür ein informatives Analyseinstrument eingesetzt (Tab. 20 und 21)[55]. Das Ergebnis ist eindeutig: Je höher der Grad sozialer Gerechtigkeit, desto höher der Grad der Demokratisierung. Der Grad Sozialer Gerechtigkeit wurde, basierend auf der Theorie von *Amartya Sen*, im Wesentlichen auf die Gewährung sozialer Lebenschancen bezogen. Sie wurden anhand gut begründeter Sozialstaatsindikatoren gemessen.

[52] Vergl. die Ausführungen zum Input-Outputverhältnis in den Bereichen Gesundheit und Bildung weiter vorn in diesem Kapitel.
[53] Vergl. dazu die Analysen in Teil IV, vor allem Kap.37
[54] Merkel/ Krück 2004
[55] Einbezogen waren 124 Länder aus Afrika, Asien, Europa, Melanesien sowie Lateinamerika und Karibik. Zu den Einzelheiten siehe Merkel/ Krück 2004: 12-16.

Tabelle 16: Korrelation soziale Gerechtigkeit und Demokratie

Korrelationskoeffizient nach Pearson	Civil Liberties	Political Rights	Combined Rating
Armut	-0,233	-0,237	-0,242
Bildung	-0,339	-0,345	-0,351
Markt	-0,121	-0,115	-0,12
Gleichstellung	-0,265	-0,236	-0,255
Soziale Sicherung	-0,394	-0,396	-0,405
Ranking sozialer Gerechtigkeit	-0,397	-0,393	-0,405

Spalte 1: In der ersten Zeile Angabe des statistischen Prüfverfahrens, darunter die Namen der fünf gemessenen Dimensionen sozialer Gerechtigkeit, darunter Angabe des Namens des Gesamtrankings aller Dimensionen; Spalten 2 bis 4: Korrelationskoeffizient nach Pearson für die einzelnen Dimensionen/Gesamtranking und die Demokratisierungsindizes Civil Liberties/Political Rights/Kombination der beiden, der Korrelationskoeffizient kann zwischen –1 und 1 liegen, wobei –1 einen perfekten negativen linearen Zusammenhang und 1 einen perfekten positiven linearen Zusammenhang anzeigt, 0 zeigt an, dass es keinerlei linearen Zusammenhang gibt. In diesem Fall weisen durch den operationalisierten Aufbau der Dimensionen sozialer Gerechtigkeit niedrigere – da negative – Zahlen einen stärkeren Zusammenhang aus.
Quelle: Merkel/ Krück 2004: 8.

Tabelle 17: Korrelation soziale Gerechtigkeit und Demokratie (regionale Mittelwerte)

Korrelationskoeffizient nach Pearson	Civil Liberties	Political Rights	Combined Rating
Armut	-0,464	-0,517	-0,497
Bildung	-0,522	-0,573	-0,554
Markt	-0,231	-0,292	-0,267
Gleichstellung	-0,498	-0,551	-0,531
Soziale Sicherung	-0,675	-0,738	-0,714
Ranking sozialer Gerechtigkeit	-0,606	-0,677	-0,650

Spalte 1: In der ersten Zeile Angabe des statistischen Prüfverfahrens, darunter die Namen der fünf gemessenen Dimensionen sozialer Gerechtigkeit, darunter Angabe des Namens des Gesamtrankings aller Dimensionen; Spalten 2 bis 4: Korrelationskoeffizient nach Pearson für die einzelnen Dimensionen/Gesamtranking und die Demokratisierungsindizes Civil Liberties/ Political Rights/ Kombination der beiden, der Korrelationskoeffizient kann zwischen –1 und 1 liegen, wobei –1 einen perfekten negativen linearen Zusammenhang und 1 einen perfekten positiven linearen Zusammenhang anzeigt, 0 zeigt an, dass es keinerlei linearen Zusammenhang gibt. In diesem Fall weisen durch den operationalisierten Aufbau der Dimensionen sozialer Gerechtigkeit niedrigere – da negative – Zahlen einen stärkeren Zusammenhang aus.
Quelle: Merkel/ Krück 2004: 9.

Die Korrelationswerte erlauben eine kausale Deutung in beiden Richtungen, so dass angenommen werden kann, dass nicht nur die Qualität des demokratischen Systems hohe Werte auf der Gerechtigkeitsskala wahrscheinlich macht, sondern umgekehrt auch das Maß realisierter sozialer Gerechtigkeit in den gemessenen Dimensionen zur Qualität der Demokratie beiträgt. Merkel und Krück gehen nach ihren Untersuchungen von der zweiten Interpretation als tatsächlicher Richtung des Zusammenhangs aus. Die Ergebnisse von Merkel/ Krück enthalten entscheidende empirische Hinweise für die Überprüfung einer der zentralen de-

mokratietheoretischen Dimensionen Sozialer Demokratie, nämlich den Zusammenhang zwischen Qualität, Legitimation und Stabilität demokratischer Systeme.

Perspektiven der Vergleichsforschung

Die von *Manfred G. Schmidt* und *Wolfgang Merkel* begonnenen Untersuchungen stellen also empirische Evaluierungen für einige der Zusammenhänge der hier entfalteten Theorie der Sozialen Demokratie auf der demokratietheoretischen Makroebene dar. Sie bedürfen im Hinblick auf die Theorie der Sozialen Demokratie einer Konkretisierung und Ausweitung der Fragestellungen im Lichte der hier dargelegten Erklärungen, Typologisierungen und Hypothesen. Eine empirische Klärung der Zusammenhänge zwischen den Hauptdimensionen Sozialer Demokratie und eine genauere Bestimmungen der Grundtypen dieses Demokratiemodells ist aber vor allem von Länderstudien zu erwarten, die qualitative und quantitative Analysen produktiv miteinander verbinden[56].

B. Libertäre und Soziale Demokratien. 20 OECD Länder

Aus der Sicht der maßgeblichen Kriterien für Soziale Demokratie, wie sie in der Theorie entfaltet und begründet werden, kann es sich bei der Gegenüberstillung zwischen libertärer und sozialer Demokratie nur um die Kontrastierung zweier Idealtypen handeln, denen die empirischen Realtypen in der Wirklichkeit anzutreffender politischer Gemeinwesen in unterschiedlichen Graden entsprechen. Das Erkenntnisinteresse der Theorie selbst verlangt zunächst nicht mehr als die Differenzierung real existierender Demokratien in diese beiden Grundtypen. Modell- Varianzen innerhalb der beiden Grundtypen sind in theoretischer Sicht von sekundärem Interesse, obgleich sie in praktischer Hinsicht bedeutsam sind. Ähnlich wie bei der Unterscheidung zwischen autokratischen und demokratischen politischen Systemen gibt es auch für die Unterscheidung zwischen libertärer und sozialer Demokratie trotz der sich stets nur graduell differenzierenden Empirie der einzelnen Indikatoren für die verschiedenen Teilsysteme und Handlungsbereiche eine relativ eindeutige Grenzlinie. Sie besteht in Anerkennung der öffentlich-rechtlichen Geltung entweder aller Kategorien der Grundrechte entsprechend der Deklaration der Vereinten Nationen von 1966 sowie ihrer angemessenen Realisierung in der Praxis, das ist das zentrale Kennzeichen der sozialen Demokratie oder nur ihres bürgerlich-politischen Teils, wie es für die libertäre Demokratie charakteristisch ist.

Liberale Demokratien, die nur die politischen und die kulturellen Grundrechte als Handlungsverpflichtung für Regierungspolitik anerkennen, erfüllen das zentral charakterisierende Merkmal libertärer Demokratie auch dann, wenn sie im nicht verpflichtenden privaten Bereich solidarischer oder karitativer Hilfe für Bedürftige hohe Werte ausweisen. Sie verfehlen nämlich in jedem Falle die Bedingung rechtlich gesicherter sozialer Bürgerschaft, die für die soziale Demokratie konstitutiv ist. Im Rechtsanspruch auf eine die gesellschaftliche Inklusion und die sozialen Grundlagen der Anerkennung der personalen Würde sichernde staatliche Leistung gerade auch beim Eintreten der unterschiedlichen sozialen

[56] Dem ersten Desiderat ist der Band II dieser Studien (der Theorie der Sozialen Demokratie) gewidmet, das zweite wird im folgenden Kapitel berhandlet.

Risiken kommt der soziale Bürgerstatus zum Ausdruck. Im hier vorgelegten quantitativen Vergleich von 20 OECD-Ländern, erweisen sich nur die USA nach diesem Kriterium als eine libertäre Demokratie.

Freilich kommt es für die Messung sozialer Demokratie vor allem darauf an, in welchem Maße dieser Anspruch in der Praxis der staatlichen Leistungen auch tatsächlich eingelöst wird. Er muss in den outcomes der einschlägigen Handlungsbereiche seine empirische Bestätigung finden. Erst im Zusammenspiel zwischen dem Rechtsanspruch und der Art seiner praktischen Einlösung lassen sich den bestehenden Demokratien in einem quantifizierten Vergleich Faktorenwert zuschreiben[57]. Der empirische Vergleich zeigt dann freilich auch, in welchem Maße Regierungen sich in der Praxis tatsächlich in ausreichendem Maße an den prinzipiell anerkannten Rechtsverpflichtungen orientieren. Die im empirischen Vergleich äußerst niedrigen Werte für Irland z.B., begründen ernsthafte Zweifel daran und veranlassen wegen der niedrigen Inklusionswerte in der empirischen outcome-Dimension die Qualifizierung des Landes als libertärer Demokratie, denn das letztentscheidende Kriterium kann aus theoretischer Sicht nur die faktische Einlösung des sozialbürgerschaftlichen Anspruchs garantierter sozialer Inklusion sein.[58]

Das Hauptargument der Theorie der Sozialen Demokratie für die konstitutive Rolle sozialer und ökonomischer Grundrechte ist neben ihrer anerkennungspolitischen Zentralität vor allem in der Erwartung begründet, dass sie die private, soziale und politische Autonomie aller Personen in allen Fällen des Eintritts sozialer Risiken in hinreichendem Maße schützen werden. Die drei Dimensionen grundrechtsgeschützter personaler Autonomie sind in der soziologischen Kategorie der sozialen *Inklusivität* zusammengefasst. Garantierte soziale Inklusivität ist demzufolge die Grundfähigkeit sozialer Demokratien. Sie ist folglich als Aufrechterhaltung ausreichender Grundbedingungen privater, autonomer und politischer Autonomie beim Eintreten beliebiger sozialer Risiken definiert. Sie misst das Maß der Gewährleistung und Aufrechterhaltung der persönlichen Handlungsfähigkeit, sowie der Fähigkeiten zur sozialen Teilhabe und zur gleichberechtigten Mitwirkung am öffentlichen Leben als Bürger auch unter der Bedingung eingetretener sozialer Risken. Inklusivität in diesem Sinne konkretisiert sich im Licht der Theorie zur sozialen Demokratie vor allem in den Schlüsselbereichen die von den Folgenden Indikatoren vergleichend gemessen werden.

Zur Messung sozialer Inklusivität in diesem Sinne bieten sich im Hinblick auf die in der ‚Theorie der Sozialen Demokratie' entfalteten Grundlagen und der verfügbaren sozialstatistischen Datensätze vier Strukturen der Institutionalisierung (1-5) und vier Dimensionen der inklusionsbezogenen faktischen outcomes an(6-9):

1. Die ***Institutionalisierung der sozialen und ökonomischen Grundrechte*** (zusätzlich zu den bürgerlichen und politischen) konstituiert den sozialen Bürgerstatus, der soziale Inklusion zum durchsetzbaren Bürgerrecht macht. Wegen seiner Zentralität wird die-

[57] Das hier vorgeschlagene Verfahren zur Messung Bestimmung der Zugehörigkeit zum Systemtyp libertärer oder sozialer Demokratie sowie der Feststellung unterschiedlicher Grade der Inklusivität sozialer Demokratie orientiert sich u.a. auch am obligations of conduct- charakter der sozial-ökonomischen Grundrechte, weil es ausschließlich relative und keine absoluten Maßzahlen enthält. Gemessen werden nicht Größen wie BSP oder Pro-Kopf-Einkommen, sondern Werte, die Menem den institutionellen Arrangements lediglich die Verteilung der Chancen soziale Relationen innerhalb der untersuchten Gesellschaft messen.

[58] Eine weitere Frage ist die, ob Staaten, die den Packt über die sozialen und ökonomischen Grundrechte der Vereinten Nationen ratifiziert haben, diese völkerrechtliche Verbindlichkeit auch innerhalb des eigenen Landes ungeschmälert wirksam werden lassen.

ser Indikator als ein Ausschließungskriterium interpretiert, außer im Falle einer durch die empirischen outcomes in den Schlüsselbereichen erwiesenen Folgenlosigkeit.

2. Der ***grundrechtsgestützte Sozialstaat*** ist die wichtigste institutionelle Struktur der faktischen Gewährleistung der aus den sozialen und ökonomischen Grundrechten folgenden Inklusionsgarantien. Die Grundrechtsbasierung vorausgesetzt, unterscheiden sich die untersuchten Sozialstaaten vor allem nach Maßgabe der Universalität und der Generosität der gewährten Anspruchsrechte in den einzelnen Sicherungsbereichen.. Nach diesen Kriterien wird die Punktzuteilung gestuft[59].
3. Sie ***Soziaalstaatquote*** quantifiziert misst als Annäherungswert das Ausmaß des staatlichen Engagements zur Sicherstellung der Realwirkung sozialer Grundrechte.
4. Die Wirksamkeit einer Form ***koordinierter Marktwirtschaft*** im Unterschied zum liberalen Marktsystem gilt nach den Begründungen der Theorie der Sozialen Demokratie als eine entscheidende politökonomische Struktur zur Umsetzung einer angemessenen Balance der sozialökonomischen und bürgerlich politischen Grundrechte.
5. ***Mitbestimmung*** im Betrieb und Unternehmen ist der für die Gewährleistung sozialer Autonomie der als Angestellte und Arbeiter tätigen Personen entscheidende Institutionalisierungsform.
6. Die ***Armuts-Quote*** gibt Auskunft darüber, wie groß der Bevölkerungsanteil ist, der aufgrund seines geringen Einkommens entweder von der Teilhabe an wesentlichen Dimensionen des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Lebens weitgehend ausgeschlossen ist oder doch nur unter erschwerten und reduzierten Bedingungen teilnehmen kann.
7. Die ***Soziale Schichtung im Bildungssystem*** zeigt an, in welchem Maße sich der soziale Status der Elternhäuser auf die Chancen und Erfolge der Heranwachsenden im Bildungssystem auswirkt. Das Bildungssystem ist daher eine der wichtigsten gesellschaftlichen Verteilungsagenturen für lebenslange Lebens- und Teilhabechancen, über die die Gesellschaft verfügt. Hohe soziale Schichtungseffekte im Bildungssystem erzeugen eine hohe soziale Exklusivitätswirkung.
8. Die ***Erwerbsquote*** ist ein Maß für die Beteiligung am Erwerbsleben. Sie ist gleichzeitig ein Indikator für einen zentralen Bereich gesellschaftlicher Teilhabe, sozialer Anerkennung und Selbstachtung sowie der Sicherung personaler Handlungsfähigkeit und Inklusion durch den Erwerb eigenen Einkommens
9. Die ***Einkommensgleichheit*** gibt Auskunft über einen Schlüsselfaktor für die Verteilung der Chancen zur Ausübung persönlicher Autonomie, in gewissem Maße aber auch über für Bedingung zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und am politischen Prozess.

Insgesamt stellt die Kombination der genannten Indikatoren eine Mischung aus institutionellen Charakteristika der untersuchten liberalen Demokratien und Outcome- Faktoren als Ergebnis der Wirkungsweise dieser institutionellen Arrangements dar. Durch die Mischung institutionell struktureller und empirisch kontingenter Indikatoren wird eine Fixierung auf die theoretisch begründeten institutionellen Strukturen allein vermieden werden. Im empirischen Test durch die Messung der Outcome –Indikatoren muss sich erweisen, ob die theoretisch begründeten institutionellen Systeme tatsächlich leisten, was theoretisch zu erwarten

[59] Vergl. dazu jeweils die Angaben und Erläuterungen in den einzelnen Dimensionen

ist. Insofern interpretieren und korrigieren sich die einzelnen Indikatoren teilweise wechselseitig.

Dabei zeigt sich als eine der interessanten Bestätigungen der theoretischen Annahmen u.a. der folgende Zusammenhang[60]. Die institutionellen Indikatoren ökonomische Grundrechte, universeller Sozialstaat und koordinierte Marktwirtschaft kovariieren hochgradig positiv mit den für die Inklusion zentralen Outcome- Indikatoren einer niedrigen Armutsquote und einer relativ niedrigen Einkommensungleichheit. Die koordinierte Marktwirtschaft variiert positiv mit niedriger Armutsquote und niedriger Einkommensungleichheit, aber nicht mit einer hohen Erwerbsquote, da auch in den unkoordinierten Marktwirtschaften die Erwerbsquote teilweise sehr hoch ist, allerdings um den Preis nicht nur einer erhöhten Einkommensungleichheit, sondern auch einer deutlich größeren Armutsquote. Erst wenn man die Werte der Erwerbsquote, der Armutsquote und der Einkommensgleichheit aggregiert, was sich theoretisch gut begründen lässt, ergibt sich eine positive Korrelation mit dem institutionellen Merkmal der koordinierten Marktwirtschaft.

Aus der Addition der Werte der Tabellen für die einzelnen Dimensionen der sozialen Inklusion ergibt sich das Ranking der verglichenen Länder im Hinblick auf den Leitwert der sozialen Inklusivität. Die Abgrenzung zwischen den sozialen Demokratien und den libertären Demokratie ergibt sich, wie sich zeigt, nicht nur aus dem Ausschließungskriterium der sozialen Bürgerschaft, sondern auch aus den empirischen Werten in den einzelnen Inklusionsdimensionen und im Falle Irlands ausschließlich aus letzteren[61]. Die deutlichen Unterschiede in den erzielten Gesamtwerten in Verbindung mit den resultierenden Stufungen legt die Dreiteilung in hoch-, mittel- und niedrig inklusive soziale Demokratien nahe.

[60] Vergl. zu den Ergebnissen in den einzelnen Dimensionen die Tabellen im Anhang zu diesem Kapitel-

[61] Weil diese den Schluss begründe, dass die Anerkennung der sozialen und ökonomischen Grundrechte in diesem falle weitgehend folgenlos bleibt.

1 Ranking: Soziale Demokratie

	Rang		2000		2010	Rang
Hoch inklusive Soziale Demokratien	1	Dänemark	**24**	Dänemark	**22**↙	4
	2	Schweden	**24**	Schweden	**25**↗	1
	3	Finnland	**22**	Finnland	**23**↗	2
	4	Norwegen	**22**	Norwegen	**23**↗	3
	5	Österreich	**20**	Österreich	**22**↗	5
	6	Schweiz	**20**			
	7	Niederlande	**20**			
Mittlere inklusive Soziale Demokratien	8	Deutschland	**16**	Schweiz	**18**↙	9
	9	Frankreich	**16**	Niederlande	**18**↙	8
	10	Japan	**14**	Deutschland	**19**↗	6
				Japan	**18**↗	7
	11	Italien	**13**	Frankreich	**15**↙	11
Schwach inklusive Soziale Demokratien	12	Neuseeland	**13**	Italien	**13**	13
	13	Kanada	**12**	Neuseeland	**13**	14
	14	Portugal	**12**	Kanada	**11**↙	17
	15	Belgien	**11**	Portugal	**13**↗	15
	16	Vereinigtes Königreich	**11**	Belgien	**15**↗	10
	17	Australien	**11**	Vereinigtes Königreich	**12**↗	16
	18	Spanien	**10**	Australien	**14**↗	12
				Spanien	**11**↗	18
				Irland	**10**↗	19
Exklusive Demokratien (Libertäre Demokratien)	19	Irland	**8**			
	20	Vereinigte Staaten	**3**	Vereinigte Staaten	**5**↗	20

Es entspricht den theoretisch begründeten Erwartungen, dass die skandinavischen sowie eine Reihe kontinental europäischer Länder, die hohe Werte in den Bereichen der sozialen und politökonomischen Institutionalisierung der sozialen Demokratie aufweisen, auch- und zwar interessanterweise annähernd proportional, hohe Werte bei den Outcomes gesellschaftlicher Inklusivität ausweisen, insbesondere in den Bereichen der Armutsvermeidung und der sozialen Gleichheit. Die anscheinend hohe ökonomische Leistungsfähigkeit unkoordinierter Märkte erweist sich als prekär, da sie mit hohen Armutsraten einhergeht.

Den Ergebnissen der Vergleichsuntersuchung zur Folge handelt es sich bei der ganz überwiegenden Zahl der verglichenen Länder um soziale Demokratien, allerdings mit einer unerwarteten Spannweite ihres inklusiven Charakters. Diese legt eine Differenzierung innerhalb dieses Systemstyps nach dem Ausmaß der Inklusivität nahe. Da die Rangskala verhältnismäßig kontinuierlich verläuft und nur kleine Sprünge aufweist, enthält die Grenzziehung unvermeidlich ein deutliches Festlegungselement. Im Bewusstsein dieser Relativität wird auf der Basis der hier vorgelegten Daten dennoch die entsprechende Unterscheidung und Zuordnung vorgenommen. Sie ist wegen der Spannweite der Differenzen theoretisch relevant und empirische informativ.

Ein weiteres Kriterium, im Hinblick auf das sich die untersuchten sozialen Demokratien deutlich unterscheiden, ist das der Gleichheit. Aus theoretischer Sicht muss dabei der Chancenungleichheit im Bildungssystem das ausschlaggebende Gewicht zugemessen werden, da sie über die Teilhabechancen der betreffenden Personen in allen anderen gesellschaftlichen Teilbereichen maßgeblich mitentscheidet und dies in einem Alter, in dem sich die betroffenen Personen kaum durch besondere eigenen Anstrengungen über die gegebenen Bedingungen hinwegsetzen können. Ein schlechter Vergleichswert in diesem Bereich führt daher zu nachhaltigen Einschränkungen sozialer Demokratie. Ebenso wichtig sind die Werte im Bezug auf die Armutsquote einer Gesellschaft, da Armut die betroffenen Personen in erheblichem Maße in ihrer privaten, sozialen und politischen Autonomie einschränkt und damit eine empfindliche und nachhaltige Form von Exklusionen herbeiführt.

Als eine eigenständige institutionelle Größe von großer Bedeutsamkeit für die soziale Qualität liberaler Demokratien erweist sich die Form der Institutionalisierung des Bildungssystems. Sie hängt mit dem sozioökonomischen Grundrechtsverständnis der Länder zusammen. Es st kein Zufall, dass die höchsten Werte bei der sozialen Ausgleichswirkung des Bildungssystems in den skandinavischen Ländern mit universalistischer Sozialstaatstruktur zu finden sind. Es spricht aber weder aus theoretischer Perspektive noch unter dem Blickwinkel der empirischen Institutionenverflechtung etwas dagegen, dass die kontinentalen und angelsächsischen Sozialstaatsregime sich in diesem Punkt unter dem Zwang der ökonomischen Imperative der Wissensgesellschaft diesen skandinavischen Vorgaben annähern. Widerstände in der eingelebten politischen Kultur, die sich für die Erklärung der derzeitigen Entsprechungsverhältnisse anbieten, können nach den Ergebnissen der Theorie der Sozialen Demokratie unter dem Druck der Imperative der Wissensökonomie sowie des Pisaschocks in den betreffenden Ländern in überschaubaren Fristen auch ohne prinzipiellen Systemwechsel in den anderen Institutionalisierungsbereichen überwunden werden.

Einen indirekten Beleg für die These, dass libertäre, auf beträchtlicher Exklusion von Teilen der Gesellschaft beruhende Demokratien soziale Desintegration zu Folge haben, ist in den Kriminalitätsstatistiken zu sehen. Die USA weisen hier im negativen Sinne einsame Spitzenwerte auf, während die inklusiven Sozialen Demokratien wesentlich geringere Zahlen von Gefängnisinsassen pro Einwohnereinheit vorweisen können[62].

Für die Neuauflage dieses Bandes wurden die zum Index Soziale Demokratie gehörigen Daten, soweit sinnvoll und möglich, neu erhoben. Im Folgenden werden die früheren Daten, die im Wesentlichen aus den Jahren kurz vor und nach 2000 stammten, zusammen mit den aktuellen Befunden (2010) präsentiert. Dies erlaubt in einigen Punkten informative diachronische Vergleiche.[63] Auffallend erscheinen in diachronischen Vergleich die folgenden Befunde:

Erstens: Sprünge im Rangplatz sozialer Demokratie von drei Punkten haben sich nur in den Fällen Australien(v.a. wegen verbesserter Chancengleichheit im Bildungssystem) und Deutschland (v.a. infolge verbesserter Erwerbsquote) ergeben.

Zweitens: Die skandinavischen Spitzenländer haben sich mit der Ausnahme Dänemarks im Beobachtungszeitraum sogar noch weiter verbessert, so dass sich zwar die Rangfolge zwischen ihnen, aber nicht die gemeinsame Spitzenposition der Gruppe verändert hat. Das zeigt, dass auch unter den Bedingungen offener Märkte, angemessen institutionalisierte

[62] Die entsprechende Tabelle ist nicht in den Index aufgenommen, aber im Anhang wiedergegeben.

[63] Eine Reihe weiterer Datensätze, auf den Indikator sozialer Demokratie von besonderem Interesse sind, aber nicht direkt in ihn einbezogen werden, befinden sich im Anhang.

Soziale Demokratien sich ohne Einschränkungen behaupten und ihre soziale Qualität sogar noch steigern können,

Drittens: Deutlich verschlechtert haben ihre Positionen nur die Länder Dänemark und die Schweiz, beide durch deutlich angewachsene Ungleichheit.

Viertens: Die USA bleiben mit vergrößertem Abstand das einzige Land in der Vergleichsgruppe, das als exklusive Demokratie bezeichnet werden kann. Dies würde sich noch deutlicher zeigen, würde die Tabelle über Inhaftierte pro 100.000 Einwohner in diesen Vergleich einbezogen, in der die USA mit enormem Abstand eine einsame negative Spitzenposition einnehmen[64].

Fünftens: Infolge der veränderten Punktabstände scheint eine andere Aufteilung der Gesamtgruppe in die verschiedenen Kategorien sozialer Demokratie sinnvoll.

Appendix

Der Index hat einen Wertebereich von **0 bis 25 Punkten**, wobei 0 das Fehlen von jedweden Merkmalen Sozialer Demokratie anzeigt, 25 Punkte eine voll entwickelte Soziale Demokratie beschreibt.

1) soziale und ökonomische Grundrechte institutionalisiert (max 2)
2) Grundrechtsgestützter universeller Sozialstaat (max. 3)
3) Sozialstaatsquote (max. 3)
4) Koordinierte Marktwirtschaft (max. 3)
5) Mitbestimmung (max. 2)
6) Armutsquote (max. 3)
7) Soziale Schichtung im Bildungssystem (max. 3)
8) Erwerbsquote (max. 3)
9) Einkommensgleichheit (max. 3)

[64] Vergl. Tab. auf S. 568 zu diesem Kapitel.

1. Sind soziale und ökonomische Grundrechte institutionalisiert?

Haben die jeweiligen Länder den UN-Pakt über ökonomischen, sozialen und kulturellen Recht von 1966 unterzeichnet und ratifiziert?[65]

Ja = 2 Nein = 0 Punkte

1	Australien	18. Dez.1972	10. Dez. 1975	**(2)**
2	Belgien	10. Dez 1968	21. Apr. 1983	**(2)**
3	Dänemark	20. Mär 1968	6. Jan. 1972	**(2)**
4	Deutschland	9. Okt 1968	17. Dez. 1973	**(2)**
5	Finnland	11. Okt. 1967	19. Aug 1975	**(2)**
6	Frankreich		4. Nov. 1980[a]	**(2)**
7	Irland	1. Okt. 1973	8. Dez. 1989	**(2)**
8	Italien	18. Jan. 1967	15. Sep.1978	**(2)**
9	Japan	30. Mai 1978	21. Jun. 1979	**(2)**
10	Kanada		19. Mai 1976[a]	**(2)**
11	Niederlande	25. Jun. 1969	11. Dez. 1978	**(2)**
12	Neuseeland	12. Nov. 1968	28. Dez. 1978	**(2)**
13	Norwegen	20. Mär. 1968	13. Sep. 1972	**(2)**
14	Österreich	10. Dez. 1973	10. Sep. 1978	**(2)**
15	Portugal	7. Okt. 1976	31. Jul. 1978	**(2)**
16	Schweden	29. Sep. 1967	6. Dez. 1971	**(2)**
17	Schweiz		18. Jun. 1992[a]	**(2)**
18	Spanien	28. Sep. 1976	27. Apr. 1977	**(2)**
19	Vereinigtes Königreich	16. Sep. 1968	20. Mai 1976	**(2)**
20	Vereinigte Staaten	5. Okt. 1977		**(0)**

2. Grundrechtsgestützter universeller Sozialstaat

Generosität und Universalität (3) Generosität und eingeschränkte Universalität (2) eingeschränkte Leistung und Universalität (1) eingeschränkte Leistung und eingeschränkte Universalität (0)

1	Australien	**(1)**
2	Belgien	**(2)**
3	Dänemark	**(3)**
4	Deutschland	**(2)**
5	Finnland	**(3)**
6	Frankreich	**(2)**
7	Irland	**(1)**
8	Italien	**(2)**
9	Japan	**(1)**
10	Kanada	**(0)**

[65] Quelle: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Stand: 7. Oktober 2005
[a] Beitritt oder Nachfolge

11	Niederlande	**(2)**
12	Neuseeland	**(1)**
13	Norwegen	**(3)**
14	Österreich	**(2)**
15	Portugal	**(1)**
16	Schweden	**(3)**
17	Schweiz	**(2)**
18	Spanien	**(1)**
19	Vereinigtes Königreich	**(1)**
20	Vereinigte Staaten	**(0)**

3. Sozialstaatsquote

0-14,9% = **(0)** 15-19,9% = **(1)** 20-25,9% **(2)** über 26% = **(3)**[66]

		2001		2010	
1	Australien	18	**(1)**	17,1	**(1)**
2	Belgien	27,2	**(3)**	26,4	**(3)**
3	Dänemark	29,2	**(3)**	27,1	**(3)**
4	Deutschland	27,4	**(3)**	26,7	**(3)**
5	Finnland	24,8	**(2)**	26,1	**(3)** ↑
6	Frankreich	28,5	**(3)**	29,2	**(3)**
7	Irland	13,8	**(0)**	16,7	**(1)** ↑
8	Italien	24,4	**(2)**	25,0	**(2)**
9	Japan	16,9	**(1)**	18,6	**(1)**
10	Kanada	17,8	**(1)**	16,5	**(1)**
11	Niederlande	21,8	**(2)**	20,9	**(2)**
12	Neuseeland	18,5	**(1)**	18,5	**(1)**
13	Norwegen	23,9	**(2)**	21,6	**(2)**
14	Österreich	26,0	**(3)**	27,2	**(3)**
15	Portugal	21,1	**(2)**	23,1	**(2)**
16	Schweden	28,9	**(3)**	29,4	**(3)**
17	Schweiz	26,4	**(3)**	20,3	**(2)** ↓
18	Spanien	19,6	**(1)**	21,2	**(2)** ↑
19	Vereinigtes Königreich	21,8	**(2)**	21,3	**(2)**
20	Vereinigte Staaten	14,8	**(0)**	15,9	**(1)**

[66] Public social expenditure by broad social policy area of GDP; Total public social expenditure (2001) → Selection of OECD Social Indicators: How does Germany compare? (xls, 422Kb,English), 08.03.05

4. Koordinierte Marktwirtschaft

Koordination-Index nach Hall/Gingerich (2001)[67] berechnet aus: a) Macht der Shareholder, b) Streuung der (Management-)Entscheidungsmacht, c) Größe des Aktienmarktes, d) Ebene der Lohnverhandlungen, e) Häufigkeit des Arbeitsplatzwechsels, f) Ausmaß der Lohnkoordination:
Die Bewertungsbereich erstreckt sich von 1 (starke Koordinierung) bis 0 (überhaupt keine Koordinierung):
1 - 0.67 = **(3)**, 0.66 - 0.34 = **(2)**, 0.33-0.01 = **(1)**, 0 = **(0)**

1	Australien	0.36	**(2)**
2	Belgien	0.74	**(3)**
3	Dänemark	0.70	**(3)**
4	Deutschland	0.95	**(3)**
5	Finnland	0.72	**(3)**
6	Frankreich	0.69	**(3)**
7	Irland	0.29	**(1)**
8	Italien	0.87	**(3)**
9	Japan	0.74	**(3)**
10	Kanada	0.13	**(1)**
11	Niederlande	0.66	**(2)**
12	Neuseeland	0.21	**(1)**
13	Norwegen	0.76	**(3)**
14	Österreich	1	**(3)**
15	Portugal	0.57	**(2)**
16	Schweden	0.69	**(3)**
17	Schweiz	0.51	**(2)**
18	Spanien	0.57	**(2)**
19	Vereinigtes Königreich	0.07	**(1)**
20	Vereinigte Staaten	0	**(0)**

5. Mitbestimmung

Unternehmensmitbestimmung in der EU[68]
Weit gehende Mitbestimmung (2), eingeschränkte Mitbestimmung (1) keine oder sehr eingeschränkte Mitbestimmung (0),

1	Australien	**(1)**
2	Belgien	**(0)**
3	Dänemark	**(2)**
4	Deutschland	**(2)**
5	Finnland	**(2)**

[67] Hall, Peter A./ Gingerich, Daniel W. (2001): „Varieties of Capitalism and Institutional Complementaries in Macroeconomy: An Empirical Analysis“, Diskussionspapier präsentiert auf der jährlichen Konferenz der „American Political Science Association“, San Francisco, Cal., 30. August 2001.
[68] The European Campany – Prospects for Board-Level-Repräsentation, Europäisches Gewerkschaftsinstitut (EGI), Hans-Böckler-Stiftung 2004 und eigene Bewertung für Australien, Neuseeland, USA, Kanada, Schweiz, Norwegen, Japan

6	Frankreich	**(1)**
7	Irland	**(1)**
8	Italien	**(0)**
9	Japan	**(2)**
10	Kanada	**(0)**
11	Niederlande	**(2)**
12	Neuseeland	**(1)**
13	Norwegen	**(2)**
14	Österreich	**(2)**
15	Portugal	**(1)**
16	Schweden	**(2)**
17	Schweiz	**(2)**
18	Spanien	**(1)**
19	Vereinigtes Königreich	**(0)**
20	Vereinigte Staaten	**(0)**

6. Armutsquote

Prozentanteil der Bevölkerung mit Einkommen unter 50% des Median)[69]
0 – 7,9% = **(3)** 8 – 10,9% = **(2)** 11 - 13,9% = **(1)** über 14%= **(0)**

		2000		**2010**	
1	Australien	11,2	**(1)**	12,2	**(1)**
2	Belgien	-7,8	**(3)**	8,2	**(2)** ↓
3	Dänemark	4,3	**(3)**	5,6	**(3)**
4	Deutschland	9,8	**(2)**	8,4	**(2)**
5	Finnland	6,4	**(3)**	6,5	**(3)**
6	Frankreich	7,0	**(3)**	7,3	**(3)**
7	Irland	15,4	**(0)**	16,2	**(0)**
8	Italien	12,9	**(1)**	12,8	**(1)**
9	Japan	15,3	**(0)**	11,8	**(1)** ↑
10	Kanada	10,3	**(2)**	13,0	**(1)** ↓
11	Niederlande	6,0	**(3)**	4,9	**(3)**
12	Neuseeland	10,4	**(2)**		
13	Norwegen	6,3	**(3)**	7,1	**(3)**
14	Österreich	9,3	**(2)**	7,7	**(3)** ↑
15	Portugal	13,7	**(1)**		
16	Schweden	5,3	**(3)**	5,6	**(3)**
17	Schweiz	6,7	**(3)**	7,6	**(3)**
18	Spanien	-			
19	Vereinigtes Königreich	11,4	**(1)**	11,6	**(1)**
20	Vereinigte Staaten	17,1	**(0)**	17,3	**(0)**

[69] Für das Jahr 2000; → Selection of OECD Social Indicators: How does Germany compare? (xls, 422Kb, English), 08.03.05

7. Soziale Schichtung im Bildungssystem

PISA-Test: Zusammenhang zwischen Schülerleistung und sozioökonomischen Hintergrund[70]: Stärke der Gradienten zwischen Schülerleistungen auf der Gesamtskala Lesekompetenz und dem Pisa-Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status ESCS Stärke des Zusammenhangs; OECD-Mittelwert: 20.
Indexwerte 0-11 = **(3)**, 12-16 **(2)**, 17-20 (1), über 21 **(0)**

		2000		2010	
1	Australien	17	**(1)**	11,3	**(3)** ↑
2	Belgien	21	**(0)**	19,4	**(1)** ↑
3	Dänemark	15	**(2)**	14,1	**(2)**
4	Deutschland	22	**(0)**	19,0	**(1)** ↑
5	Finnland	9	**(3)**	8,3	**(3)**
6	Frankreich	22	**(0)**	21,2	**(0)**
7	Irland	13	**(2)**	12,7	**(2)**
8	Italien	11	**(3)**	10,0	**(3)**
9	Japan	6	**(3)**	7,4	**(3)**
10	Kanada	11	**(3)**	8,2	**(3)**
11	Niederlande	15[a]	**(2)**	16,7	**(2)**
12	Neuseeland	16	**(2)**	16,4	**(2)**
13	Norwegen	13	**(2)**	8,3	**(3)** ↑
14	Österreich	14	**(2)**	15,4	**(2)**
15	Portugal	20	**(1)**	16,6	**(2)** ↑
16	Schweden	11	**(3)**	10,6	**(3)**
17	Schweiz	19	**(1)**	15,7	**(2)** ↑
18	Spanien	16	**(2)**	13,9	**(2)**
19	Vereinigtes Königreich	19	**(1)**	13,9	**(2)** ↑
20	Vereinigte Staaten	22	**(0)**	17,9	**(1)** ↑

8. Erwerbsquote

0-60,9 = **(0)** 61-65,9 = **(1)** 66-69,9 = **(2)** über 70 = **(3)**

		2000		2010	
1	Australien	69,5	**(2)**	73,2	**(3)** ↑
2	Belgien	60,5	**(0)**	62,0	**(1)** ↑
3	Dänemark	76,0	**(3)**	78,4	**(3)**
4	Deutschland	65,5	**(1)**	70,2	**(3)** ↑
5	Finnland	67,2	**(2)**	71,3	**(3)** ↑
6	Frankreich	62,8	**(1)**	64,6	**(1)**
7	Irland	65,5	**(1)**	68,1	**(2)** ↑
8	Italien	57,4	**(0)**	58,7	**(0)**
9	Japan	68,7	**(2)**	70,7	**(3)**
10	Kanada	72,6	**(3)**	73,7	**(3)**

[70] OECD 2001: Lernen für das Leben, Erste Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000, Tabelle 8.1, S. 352.
[a] Beteiligungsquote ist zu niedrig, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten

11	Niederlande	73,1	**(3)**	76,1	**(3)**
12	Neuseeland	73,5	**(3)**	74,9	**(3)**
13	Norwegen	75,6	**(3)**	78,1	**(3)**
14	Österreich	66,5	**(2)**	72,1	**(3)** ↑
15	Portugal	67,8	**(2)**	68,2	**(2)**
16	Schweden	73,5	**(3)**	75,7	**(3)**
17	Schweiz	77,4	**(3)**	79,5	**(3)**
18	Spanien	62,0	**(1)**	65,3	**(1)**
19	Vereinigtes Königreich	72,7	**(3)**	72,7	**(3)**
20	Vereinigte Staaten	71,2	**(3)**	70,9	**(3)**

9. Einkommensgleichheit

(Gini-Index): 0 - 0,239 (geringe Ungleichheit) = **(3)** 0,24 - 0,269 = **(2)** 0,27 - 0,299 = **(1)** über 0,3 (große Ungleichheit) = **(0)**[71]

		2000		**2010**	
1	Australien	0,305	**(0)**	0,305	**(0)**
2	Belgien	0,272	**(1)**	0,280	**(1)**
3	Dänemark	0,225	**(3)**	0,290	**(1)** ↓
4	Deutschland	0,277	**(1)**	0,270	**(1)**
5	Finnland	0,261	**(2)**	0,295	**(1)** ↓
6	Frankreich	0,273	**(1)**	0,327	**(0)** ↓
7	Irland	0,304	**(0)**	0,307	**(0)**
8	Italien	0,347	**(0)**	0,320	**(0)**
9	Japan	0,314	**(0)**	0,381	**(0)**
10	Kanada	0,301	**(0)**	0,321	**(0)**
11	Niederlande	0,251	**(2)**	0,309	**(0)** ↓
12	Neuseeland	0,337	**(0)**	0,362	**(0)**
13	Norwegen	0,261	**(2)**	0,250	**(2)**
14	Österreich	0,252	**(2)**	0,260	**(2)**
15	Portugal	0,365	**(0)**	0,385	**(0)**
16	Schweden	0,243	**(2)**	0,230	**(3)** ↑
17	Schweiz	0,261	**(2)**	0,337	**(0)** ↓
18	Spanien	0,303	**(0)**	0,320	**(0)**
19	Vereinigtes Königreich	0,326	**(0)**	0,340	**(0)**
20	Vereinigte Staaten	0,357	**(0)**	0,450	**(0)**

[71] Für das Jahr 2000 außer: Australien, Österreich: 1999, Deutschland, Neuseeland, Schweiz: 2001. Für Belgien und Spanien: 1995 → Selection of figures: Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990ies (OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 22, Michael Förster und Marco Mira d'Ercole) (www.oecd.org/els/workingpapers, 05.12.05, 11.30)

Zusätzliche Vergleichsdaten

10. Soziale Schichtung im Bildungssystem

PISA-Test: Zusammenhang zwischen Schüler/innenleistung und sozioökonomischen Hintergrund: Prozentuale Stärke der Gradienten zwischen Schüler/innenleistung und dem PISA-Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status (ESCS Stärke) des Zusammenhangs (Geistes- und Naturwissenschaftlich): OECD-Mittelwert: 14,4. Da der Mittelwert um fast 6 Prozentpunkte niedriger liegt, würde die Frage bestehen, ob die Grenzen nicht lieber anders gesetzt werden sollten. Im Folgenden werden aber die alten Grenzen verwendet_außerdem handelt es sich hierbei um die Leistungen generell, nicht mehr „nur" um die Lesekompetenz.

		2000	2003	**2006**
1.	Argentinien	-	-	**19,5**
2.	Aserbaidschan			**4,7**
3.	Australien	14,3	14,6	**11,3**
4.	Belgien	20,0	24,5	**19,4**
5.	Brasilien	12,2	11,6	**17,1**
6.	Bulgarien	-	-	**24,1**
7.	Chile	-	-	**23,3**
8.	Chinese Taipei	-	-	**12,5**
9.	Dänemark	16,6	16,3	**14,1**
10.	Deutschland	23,4	25,9	**19,0**
11.	Estland	-	-	**9,3**
12.	Finnland	7,3	9,9	**8,3**
13.	Frankreich	18,5	20,9	**21,2**
14.	Griechenland	10,5	13,0	**15,0**
15.	Hongkong-China	9,4	6,7	**6,9**
16.	Indonesien	5,6	8,0	**10,2**
17.	Irland	12,8	17,8	**12,7**
18.	Island	5,7	6,8	**6,7**
19.	Israel	-	-	**10,9**
20.	Italien	9,3	14,1	**10,0**
21.	Japan	-	10,6	**7,4**
22.	Jordanien	-	-	**11,2**
23.	Kanada	10,6	11,4	**8,2**
24.	Kirgisische Republik	-	-	**8,2**
25.	Kolumbien	-	-	**11,4**
26.	Kroatien	-	-	**12,3**
27.	Lettland	8,9	9,5	**9,7**
28.	Liechtenstein	19,2	23,0	**20,4**
29.	Litauen	-	-	**15,2**
30.	Luxemburg	-	17,7	**21,7**
31.	Macao-China	-	0,9	**2,2**
32.	Mexiko	16,2	15,1	**16,8**
33.	Montenegro	-	-	**7,5**
34.	Niederlande	-	17,3	**16,7**
35.	Neuseeland	16,2	16,8	**16,4**

36.	Norwegen	13,1	12,9	**8,3**
37.	Österreich	15,3	18,7	**15,4**
38.	Polen	14,1	17,5	**14,5**
39.	Portugal	15,6	15,1	**16,6**
40.	Rumänien	-	-	**16,6**
41.	Russische Föderation	8,0	9,0	**8,1**
42.	Schweden	9,3	14,2	**10,6**
43.	Schweiz	23,0	19,4	**15,7**
44.	Serbien	-	-	**13,2**
45.	Slowakische Republik	-	21,8	**19,2**
46.	Slowenien	-	-	**16,7**
47.	Spanien	15,3	13,3	**13,9**
48.	Südkorea	8,4	10,9	**8,1**
49.	Thailand	7,0	12,8	**15,9**
50.	Tschechische Republik	20,9	16,4	**15,6**
51.	Tunesien	-	7,2	**9,5**
52.	Türkei	-	22,2	**16,5**
53.	Ungarn	23,3	21,4	**21,4**
54.	Uruguay	-	12,7	**18,3**
55.	Vereinigtes Königreich	-	-	**13,9**
56.	Vereinigte Staaten	21,2	18,5	**17,9**

Ergebnisse entnommen:PISA 2006; Volume 2: Data: Seite 127: Tabelle 4.4c (Internetquelle vom 10.05.2010:) http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9807041E.PDF
1. Zeile: Veränderungen, wenn Daten vorhanden, zum Jahre 2000; wenn zu 2000 keine Daten vorliegen, zu 2003.
Ergebnisse der PISA-Tests 2009 werden voraussichtlich im Dezember 2010 veröffentlicht.

11. Einkommensgleichheit

(Gini-Index): 0-0,239 (geringe Ungleichheit); 0,24-0,269; 0,27-0,299; über 0,3 (große Ungleichheit)

01.	Australien	0,305	1999	**0,305**	2006
02.	Belgien	0,272	1995	**0,280**	2005
03.	Bulgarien			**0,298**	2008
04.	Chile			**0,549**	2003
05.	Costa Rica			**0,480**	2008
06.	Dänemark	0,225	2000	**0,290**	2007
07.	Deutschland	0,277	2001	**0,270**	2006
08.	Estland			**0,340**	2008
09.	Finnland	0,261	2000	**0,295**	2007
10.	Frankreich	0,273	2000	**0,327**	2008
11.	Griechenland			**0,330**	2005
12.	**Indien**/Kerala			**0,368**	2004
13.	Irland	0,304	2000	**0,307**	2008
14.	Island			**0,280**	2006
15.	Italien	0,347	2000	**0,320**	2006
16.	Japan	0,314	2000	**0,381**	2002
17.	Kanada	0,301	2000	**0,321**	2005
18.	Lettland			**0,360**	2005
19.	Litauen			**0,360**	2005

20.	Luxemburg			**0,260**	2005
21.	Malta			**0,260**	2007
22.	Mauritius			**0,390**	2006
23.	Mexiko			**0,482**	2008
24.	Niederlande	0,251	2000	**0,309**	2007
25.	Neuseeland	0,337	2001	**0,362**	1997
26.	Norwegen	0,261	2000	**0,250**	2008
27.	Österreich	0,252	1999	**0,260**	2007
28	Polen			**0,349**	2005
29.	Portugal	0,365	2000	**0,385**	2007
30	Rumänien			**0,320**	2007
31.	Schweden	0,243	2000	**0,230**	2005
32.	Schweiz	0,261	2001	**0,337**	2008
33.	Slowakische Republik			**0,260**	2005
34.	Slowenien			**0,284**	2008
35.	Spanien	0,303	1995	**0,320**	2005
36.	Südkorea			**0,313**	2007
37.	Tschechische Republik			**0,260**	2005
38.	Türkei			**0,410**	2007
39.	Ungarn			**0,280**	2005
40.	Uruguay			**0,452**	2006
41.	Vereinigtes Königreich	0,326	2000	**0,340**	2005
42.	Vereinigte Staaten	0,357	2000	**0,450**	2007
43.	Zypern			**0,290**	2005

Spalte 4 und 5: Praxis der Sozialen Demokratie, 2006.
Spalte 6 und 7: Quelle: CIA-Worldfactbook; (Internetquelle vom 10.05.2010:)
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html

12. Inhaftierte

Inhaftierte pro 100000 Einwohner			
01.	Australien	129	2007 (a)
02.	Belgien	93	2008 (a)
03.	Bulgarien	145	Ø 2005-07 (b)
04.	Chile	317	2009 (a)
05.	Costa Rica		
06.	Dänemark	63	2008 (a)
07.	Deutschland	90	2009 (a)
08.	Estland	273	2009 (a)
09.	Finnland	67	2009 (a)
10.	Frankreich	96	2008 (a)
11.	Griechenland	109	2008 (a)
12.	Indien/Kerala	33	2006 (a)
13.	Irland	85	2009 (a)
14.	Island	44	2008 (a)
15.	Italien	97	2008 (a)
16.	Japan	63	2008 (a)
17.	Kanada	116	2007 (a)
18.	Lettland	293	Ø 2005-07 (b)
19.	Litauen	232	Ø 2005-07 (b)
20.	Luxemburg	155	2007 (a)

21.	Malta	87	Ø 2005-07 (b)
22.	Mauritius		
23.	Mexiko	208	2009 (a)
24.	Niederlande	100	2008 (a)
25.	Neuseeland	195	2009 (a)
26.	Norwegen	70	2009 (a)
27.	Österreich	99	2009 (a)
28	Polen	225	2009 (a)
29.	Portugal	104	2009 (a)
30	Rumänien	154	Ø 2005-07 (b)
31.	Schweden	74	2008 (a)
32.	Schweiz	76	2008 (a)
33.	Slowakische Republik	151	2008 (a)
34.	Slowenien	65	2008 (a)
35.	Spanien	164	2009 (a)
36.	Südkorea	97	2008 (a)
37.	Tschechische Republik	209	2009 (a)
38.	Türkei	155	2009 (a)
39.	Ungarn	152	2009 (a)
40.	Uruguay		
41.	Vereinigtes Königreich	153	2009 (a)
42.	Vereinigte Staaten	760	2008 (a)
43.	Zypern	79	Ø 2005-07 (b)

Quellen:
(a) OECD: Society at a glance, 2009.
(b) Eurostat: Bericht zu Kriminalität und Strafverfolgung: Prison Population: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/crime/documents/prison.pdf (letzte Überprüfung: 26.05.2010)

VIII. Demokratietheorie

56. Politische Akteure Sozialer Demokratie

Erklärungsansätze

Für die Bestimmung der potenziellen und realen Akteure Sozialer Demokratie liegen aufgrund ihres Anspruchs und im Hinblick auf die bisherige Forschung drei methodologische Zugänge nahe:

erstens, ein *interessenanalytischer* Zugang, der nach den spezifischen politischen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Interessen fragt, die sich mit dem Projekt der Sozialen Demokratie verbinden und von ihnen her die in Betracht kommenden Akteure bestimmt;

zweitens, ein *historisch-empirischer* Zugang, der die bisher relevanten Akteure aus der Geschichte der politischen Durchsetzung zentraler Elemente Sozialer Demokratie identifiziert und ihre Handlungsmotive erklärt; und

drittens, ein *gesellschaftstheoretischer* Zugang, der aus der Bedeutung der Sozialen Demokratie für die Prozesse der gesellschaftlichen Integration die in Betracht kommenden Akteure und ihre gesellschaftliche Rolle erklärt.

Interessenanalytische Zugänge

Obgleich das Konzept der Sozialen Demokratie wesentlich weiter gefasst ist als das des Sozialstaats, bieten Forschungsergebnisse, die sich auf diesen beziehen, einen produktiven Ausgangspunkt. *Thomas Blanke* hat die theoretischen Erklärungen für die Herausbildung des *Sozialstaats* vergleichend analysiert. Sie bieten eine Reihe aufschlussreicher Erkenntnisse über unterschiedliche Interessen am Sozialstaat und damit über seine politisch relevanten Akteure[1]. Danach lassen sich fünf plausible systematische Deutungen des Sozialstaates unterscheiden, die jeweils unterschiedliche Konstellationen von Akteuren für die Herausbildung des Sozialstaats in den Mittelpunkt rücken:

Erstens: Für die *klassentheoretische* Deutung werden als Akteure am Beispiel Deutschlands „die klassenspezifische Solidaritäts- und Arbeitskultur mitsamt ihren Großorganisationen wie der SPD und den Gewerkschaften“ identifiziert[2]. Spiegelbildlich gehören für die andere Seite des Sozialstaatskompromisses dann notwendiger Weise die Großorganisationen und Milieus der Kapitaleigentümer als, wenn auch von Fall zu Fall widerstrebende, Mit-Akteure hinzu. Während es sich bei den zuerst genannten Gruppe um offensive Akteure handelt, die den Prozess der Realisierung Sozialer Demokratie in ihrem unmittelbaren Eigeninteresse stets voranzutreiben bemüht sind, handelt es sich bei ihren Sozialkontrahenten im Vergleich zu ihnen um eher defensive Akteure, die dann in entsprechende Kompromisse einwilligen, wenn sie ihnen für die Systemintegration geboten erscheinen. Im Lichte der jüngeren Entwicklung im Bereich der politischen Parteien und Gewerkschaften kann davon ausgegangen werden, dass dieser Akteurstyp Sozialer Demokratie seine Sonderrolle und Handlungsmacht in dem Maße verliert, in dem seit dem letzten Drittel des

[1] T.Blanke 1998:175 ff
[2] T.Blanke 1998: 174

T. Meyer, *Theorie der Sozialen Demokratie,*DOI 10.1007/978-3-531-92841-8_8,
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

zwanzigsten Jahrhunderts die Umsetzung klassenpolitischer sozio-ökonomischer Trennlinien in politische Akteurskonstellationen und parteipolitische Strukturen an Bedeutung einbüsst[3].

Zweitens: Die *lerntheoretische Deutung* identifiziert Akteure lediglich indirekt durch die Beschreibung der Prozesse, die zur schrittweisen Erzeugung eines politischen Sozialstaatskonsens geführt haben. „Es wird erkannt, dass die Auseinandersetzung von Kapital und Arbeit kein Nullsummenspiel ist"[4]. Demzufolge handelt es sich in dieser Betrachtung nur um eine andere Perspektive des Handelns der im klassentheoretischen Ansatz beschriebenen Akteure. Wiederum stehen die Großorganisationen von Kapital und Arbeit als kollektive Akteure im Zentrum, in dieser Sicht allerdings mit einer verstärkten Akzentsetzung auf die Akteure der Kapitalseite, die den Sozialstaat als Mechanismus zur Verringerung sozialer und politischer Kosten und Krisen entdecken, der in einem bestimmten Maße auch in ihrem eigenen Interesse liegt. Die lerntheoretische Sicht lässt erkennen, dass sich das Spektrum potenzieller Proponenten und Akteure Sozialer Demokratie unter den Bedingungen akuter Krisenerfahrung und intakter Strukturen politischer Öffentlichkeit weit über den Kreis derjenigen hinaus erweitern kann, die die entsprechende Orientierung in erster Linie wegen ihrer einschlägigen sozialen und ökonomischen Interessen übernehmen.

Drittens: Die *demokratietheoretische* Erklärung stützt sich auf das Konzept der deliberativen Demokratie. Sie identifiziert die Bürgerschaft selbst als den verantwortlichen Akteur, der auf der Basis realer Erfahrungen und ihrer fortschreitenden gerechtigkeitspolitischen Bearbeitung im öffentlichen Diskurs dafür sorgt, dass die Voraussetzungen erfüllt sind, um alle Bürger sozial und politisch handlungsfähig zu machen. Diese Deutung sieht in allen Bürgern Akteure der Sozialen Demokratie, soweit sie überhaupt bereit sind, dem politischen Bürgerstatus in Fragen der Demokratiegestaltung Priorität über ihre partikulären gesellschaftlichen Interessen einzuräumen. Die entscheidenden Variablen für die Aktivierung dieses Potenzials sind dann in der politischen Kultur der Gesellschaft und in der deliberativen Qualität ihrer politischen Öffentlichkeit zu sehen.

Viertens: Die *risikotheoretische* Deutung setzt ebenfalls keine partikularen Akteure voraus. Da in diesem Erklärungsansatz das zentrale politische Motiv für den Sozialstaat die Beherrschung der großen Risiken für „die Reproduktionssicherung" der Gesellschaft darstellt, liegt es nahe, in den staatlichen Akteuren, vor allem im politisch-administrativen System, die Verantwortlichen für den Aufbau sozialstaatlicher Sicherungen zu sehen. Dies wird auch durch einen historischen Hinweis auf die Herausbildung des versicherungsförmigen Sozialstaates in Deutschland gestützt, der ja in der Form des Bismarckschen Obrigkeitsregimes in autoritärer Souveränität, gegen das Veto zentraler gesellschaftlicher und politischer Akteure, wichtige Elemente des Sozialstaates ins Leben rief[5]. In dieser Perspektive können Risikoerfahrungen oder Prognosen denjenigen politischen Akteuren ein Legitimitätsbewusstsein bei der Schaffung sozialstaatlicher Strukturen vermitteln, die in der Lage sind, sie auf der Output-Seite des politischen Systems wirksam werden zu lassen, in der Erwartung, dass das Ergebnis selbst seine Legitimation auf der Inputseite nachliefern kann.

[3] Panebianco 1988, Gabriel/ Niedermayer/ Stöss 1997, v. Alemann 2000
[4] T.Blanke 1998: 175
[5] T.Blanke 1998: 179

Fünftens: Die *modernisierungstheoretische* Deutung hat eine Reihe unterschiedlicher Varianten[6]. Gemeinsam ist ihnen allen, dass der Sozialstaat als gesellschaftliches Teilsystem der professionalisierten Sozialhilfe aus Prozessen hervorgeht, als deren Autor nur das gesellschaftliche Gesamtsystem selbst mit seinen sich fortschreitend ausdifferenzierenden Funktionserfordernissen betrachtet werden kann[7]. In ihren *akteurstheoretischen* Lesarten nimmt die Modernisierungstheorie Motive der drei zuletzt genannten Ansätze auf. In ihrer radikalen *systemtheoretischen* Lesart hingegen erscheint Soziale Demokratie als ein emergentes Produkt der Prozesse autopoietischer Selbstentfaltung sozialer Systeme angesichts wechselnder Krisenerfahrungen.

Der Sozialstaat ist nur eine der Dimensionen Sozialer Demokratie und dies auch nur dann, wenn er mit politischer Demokratie und sozialer Autonomie intern verbunden ist. Ausgehend von der Liste Blankes können demnach alle Akteure, denen es allein um patriarchalische Varianten sozialer Sicherung oder solche Spielarten geht, die nicht auf die Institutionalisierung sozialer Bürgerrechte zielen, nicht als Akteure Sozialer Demokratie betrachtet werden, die für die Realisierung des ganzen Konzepts oder wenigsten seiner zentralen Elemente einstehen. Im Vergleich der unterschiedlichen Erklärungsansätze wird deutlich, dass nicht allein die strukturellen Positionsinteressen, die die klassentheoretische Erklärung identifiziert, Motive für mögliche Akteure der Sozialen Demokratie bereitstellen und damit zugleich auch sozialwissenschaftliche Erklärungen für sie liefern. Auch die politisch-moralischen oder die politisch-strategischen Interessen derjenigen Akteure kommen ins Spiel, die bereit sind, die Bürger-Perspektive einzunehmen, eben weil Soziale Demokratie kein klassenspezifisches Parteiprogramm, sondern ein Demokratiemodell auf der Basis universeller Grundrechte verkörpert.

Wie sich diese unterschiedlichen Motivlagen gesellschaftlich und politisch verteilen, steht, wie jeder historisch gerichtete Ländervergleich demonstriert, nicht von vornherein fest. Der *rational choice*-Ansatz mit seinen rational-egoistischen Prämissen greift schon aus der Perspektive der theoretischen Erklärung des Sozialtstaats, aber ebenso in historischer und komparativer Perspektive zu kurz[8]. Aus ihm wäre allein die klassentheoretische Erklärung politischer Akteure zu legitimieren, die für sich genommen letztlich in keiner europäischen Gesellschaft Ansätze zur Realisierung Sozialer Demokratie ermöglicht hätte.

Die historische Betrachtung

Eine vergleichende historische Betrachtung führt zunächst die erheblichen Kontextdifferenzen vor Augen, die zwischen den in Betracht kommenden Ländern bestehen. Als Prototyp Sozialer Demokratie gilt zu Recht Schweden[9]. In diesem Lande war es eine Akteurskonstellation aus *Sozialdemokratischer Partei*, mit ihr verbündeten *Gewerkschaften* und *Bauernpartei*, die den universalistischen Sozialstaat möglich machte. Die Bauernpartei repräsentierte im schwedischen Falle eine überwiegend arme und zersplitterte Bauernschicht, die in

[6] Blanke unterscheidet die Varianten bei Max Weber, Michel Foucault, Niklas Luhmann und Jürgen Habermas. T. Blanke 1998: 180 ff

[7] T. Blanke 1998: 180 ff

[8] Soweit er nicht tautologisch jedes überhaupt empirisch wirksam Handlungsmotiv a postriori als rational-egoistisches Interesse identifiziert.

[9] Milner 1989, Tilton 1991, Meidner/ Hedborg 1985

ihrem sozial-ökonomischen Status und dem darauf bezogenen sozialen Sicherungsinteresse den großenteils ebenfalls auf dem Lande lebenden Industriearbeitern weitgehend gleichgestellt war und dies auch so empfand. Die älteren Solidartraditionen des Landes als Element seiner politischen Kultur und seine geringe Bevölkerungsgröße trugen zur Ausbildung der sozialstaatlichen Interessenkonstellation wesentlich bei und ermöglichten die Einbeziehung großer Teile des bürgerlichen Lagers. Diese Konstellation war in der Bündelung der angeführten Faktoren für das Land spezifisch. Sie führte zur Verankerung der Sozialen Demokratie als Grundrecht gleicher Bürger in der Verfassung und der politischen Kultur des Landes[10].

Im direkten Vergleich dazu beschränkte sich das über die unmittelbaren sozio-ökonomischen Interessen hinausgehende soziale Engagement in den USA zumeist auf karitatives Handeln innerhalb der Zivilgesellschaft[11]. Nur in systemgefährdenden Krisensituationen wie der großen Depression der neunzehnhundertzwanziger Jahre und dem Armutsschock der neunzehnhundertsechziger Jahre wuchs vorübergehend das öffentliche Interesse an einer breiteren rechtsförmlichen Garantie sozialer Sicherheit, wenn auch nicht an Sozialer Demokratie im weiteren Sinne[12]. Folglich reduzierte sich die Gruppe der Akteure Sozialer Demokratie zumeist auf die an ihr unmittelbar sozio-ökonomisch Interessierten in den Gewerkschaften und Teilen der Demokratischen Partei sowie eine instabile, überwiegend minoritäre Gruppe politisch-moralisch motivierter Bürger. Auch gemeinsam konnten sie nicht verhindern, dass sich im Lande lediglich ein residualer Sozialstaat herausbildete und auch das weitere Konzept der Sozialen Demokratie in den anderen gesellschaftlichen Handlungsbereichen über rudimentäre Ansätze nicht hinausgelangte[13]. Die Erfahrung der USA zeigen aber zugleich, dass in Krisensituationen, die für das demokratische Gemeinwesens selbst als bestandsgefährdend erfahren werden, der Bürgerstatus zu einer verallgemeinerten Handlungsrolle und damit zu einem zentralen politischen Akteur Sozialer Demokratie werden kann. Im japanischen Fall waren es stets in erster Linie Akteure im politisch-administrativen System, die für die Realisierung der diesem Lande eingeführten Elemente Sozialer Demokratie sorgten, um die soziale und politische Integration der Gesellschaft und später ihren Anschluss an die Standards der „westlichen" Industriegesellschaften zu sichern[14].

Die historisch-komparative Betrachtung spricht dafür, dass Koalitionen zwischen sozio-ökonomischen Interessen, sozial-moralischen Motiven und politisch-strategischen Kalkülen als wirksamste Akteurskonstellation für die Herausbildung Sozialer Demokratie gelten können, aber in Krisenzeiten darüber hinaus auch ein breiteres Spektrum sozialer und politischer Interessen für Soziale Demokratie mobilisiert werden kann.

Kontextabhängige Akteursvielfalt

Das Projekt der Sozialen Demokratie kann infolge der Ziele, die es anstrebt und der Begründungen, die für sie sprechen, aus einer Mehrzahl unterschiedlicher sozialer, ökonomischer, politischer und kultureller Interessen sowie aus verschiedenen Mustern ihrer wech-

[10] Zur Rolle der Institutionen: Rothstein 1998
[11] Lipset 1992, 1993c, Rein 1996, 2000, Hutton 2002, Haller 2002
[12] Harrington 1993
[13] Lipset/ Marks 2000
[14] Lee 2005, Kamppeter 2004

selseitigen Beziehung zueinander Unterstützung finden. Infolgedessen finden sich auch in unterschiedlichen Handlungskontexten unterschiedliche politische und gesellschaftliche Akteurskonstellationen, die das Projekt politisch, kulturell oder gesellschaftlich in unterschiedlichen Varianten und Intensitätsgraden unterstützen. Der Ländervergleich zeigt die große Vielfalt möglicher Akteurskonstellationen Sozialer Demokratie und bietet zugleich kontextbezogene Erklärungen ihrer Handlungsmotive. Unterschieden werden können:

1. Akteure auf der Ebene *ökonomischer Interessen* wie Gewerkschaften als Interessenvertreter der abhängig Beschäftigten, Angestellte des Öffentlichen Dienstes und anderer sozialstaatbezogenen Beschäftigungsbereiche, die unmittelbar von der Art und dem Ausmaß der Gewährleistung Sozialer Demokratie abhängen.
2. Akteure auf der Ebene *politischer Interessen* als Repräsentanten entweder sozio-ökonomischer Positionsinteressen oder politisch formulierter Bürgerinteressen: je nach Ländertradition Sozialdemokratische Parteien, Sozialistische Links-Parteien, Christdemokratische Sozialstaatsparteien, Populistische Parteien, Bauernparteien.
3. Akteure auf der Ebene *moralisch-kultureller* Interessen: Kirchen, andere Religionsgemeinschaften, Intellektuelle und akademische Milieus, zivilgesellschaftliche Akteure.

Wichtige Elemente Sozialer Demokratie können je nach historischen Erfahrungen und politisch-kulturellen Traditionen auch von Akteuren unterstützt werden, die keine unmittelbar sozio-ökonomischen oder politisch-taktischen Interessen, sondern entweder politisch-moralische oder demokratiepolitisch-strategische Interessen damit verfolgen. Das haben vor allem die Beispiele der skandinavischen Länder und die Erfahrungen nach der Weltwirtschaftskrise und dem Zweiten Weltkrieg in den meisten anderen westeuropäischen Ländern gezeigt. Folglich können sich bei zahlreichen Einzelpolitiken Sozialer Demokratie sehr breite Akteurskoalitionen ergeben, die weit ins Lager der konservativen Parteien hineinreichen und in Einzelfällen sogar liberale Parteien einschließen können.

Art und Zahl der Akteure, die eine Politik der Sozialen Demokratie unterstützen, hängen, wie die Geschichte des zwanzigsten Jahrhunderts deutlich gezeigt hat, in hohem Maße von spezifischen historischen Situationen ab. Wirtschaftskrisen, politische Vertrauenskrisen, das Aufkommen von Protestparteien und zivilgesellschaftlicher Protest sind Erfahrungen, die die Rezeptivität insbesondere parteipolitischer Akteure für situationsbezogene Elemente der Sozialen Demokratie wesentlich, wenn auch in der Regel nur vorübergehend, erhöhen können, vor allem in den von *Anton Hemerijck* und *Bo Rothstein* beschrieben sozialdemokratischen Momenten gesellschaftlicher Krisenerfahrung[15]. Die Konstitution der Akteure sozialer Demokratie erfolgt mithin nicht ausschließlich oder vorrangig außerhalb des politischen Systems, sondern in Abhängigkeit von wechselnden Kontexten im Rahmen des politischen Prozesses selbst.

Zirkuläre Kausalitäten

Esping-Andersen hat in seinen Vergleichsstudien sichtbar gemacht, dass die Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Typen der Sozialstaatsregime und den Akteurskoalitionen

[15] Rothstein 1996, 2002, Hemerijck 2002

für ihre politische Unterstützung in beträchtlichem Maße zirkulär sind[16]. Dieser empirisch gut belegten Deutung zufolge erzeugen Strukturen und Institutionen die Akteure, die sie stützen. Universalistische Sozialstaaten vom skandinavischen Typ generieren durch die Art ihrer Leistungsstruktur eine breite politische Unterstützung, die den größten Teil der Mittelschichten umfasst, während residuale Sozialstaaten, die allein die Gruppe der Ärmsten begünstigen, sich die politische Unterstützung für ihre Programme tendenziell auf diese Minderheit und eine in ihrer Größenordnung und Motivationslage unsichere Gruppe solidarisch motivierter Bürger reduziert. Unter bestimmten Voraussetzungen kann daher vor allem der universalistische Typ des Sozialstaats selbst die Akteure hervorbringen, die seinen Erhalt und seine Legitimität nachhaltig sichern. Residuale Sozialtstaaten neigen im Gegenteil dazu, die Gruppe der unterstützenden Akteure in wachsendem Maße auf diejenigen zu reduzieren, die auf sozialstaatliche Leistungen existenziell angewiesen sind. Für den universalistischen Sozialstaatstyp setzt das Zustandekommen solcher zirkulärer Kausalität voraus, dass in einem begünstigenden historischen Moment das nur für eine kurze Zeitspanne geöffnete ‚*window of opportunity'* für weitreichende sozialstaatliche Institutionalisierung in einem „genialen" politischen Entwurf genutzt wurde, der nachfolgend die Interessen einer breiten Akteurspalette einbindet, die unter „normalen" Bedingungen kaum zu einer Unterstützung dafür gewonnnen werden können[17]. Diese Annahme folgt der empirisch überprüfbaren Hypothese einer wesentlichen Erweiterung der Akteurskonstellationen für Soziale Demokratie in besonderen, als gesellschaftlich bestandsgefährdend empfundenen Krisenlagen. Er basiert auf den neo-institutionalistischen Theorien, dass Institutionen, die erfolgreich funktionieren, selbst die politischen Motive für ihre Unterstützung schaffen und erhalten können.

Politische Parteien

Für die politisch-gesetzgeberische Umsetzung gesellschaftlicher Interessen an Sozialer Demokratie in Institutionen und Programme sind in der liberalen Demokratie die politischen Parteien zuständig. Ihr Spielraum wird nicht allein durch ihre Verankerung in den Interessenstrukturen der Verbände und Vereine des intermediären Systems und der jeweiligen erwarteten Verteilung der Handlungsdispositionen der Wählerschaft abgesteckt, sondern gleichermaßen durch eine intakte und inklusive politische Öffentlichkeit mitbestimmt, die es zulässt, gesellschaftliche Erfahrungen und politische Grundwerte in den Diskurs über politische Handlungsprojekte und die Struktur des Gemeinwesens einzubeziehen[18]. Das jedenfalls war die historische Voraussetzung dafür, dass politisch-moralische Interessen und gesellschaftliche Lernerfahrungen für die Formulierung und Umsetzung politischer Projekte der Sozialen Demokratie in so unterschiedlichen Gesellschaften wie den USA der dreißiger Jahre und Schweden in der gesamten Periode seiner Geschichte seither wirksam werden konnten.

Die sozialdemokratischen Parteien als ihrem eigenen Verständnis nach primäre Anwälte Sozialer Demokratie sind immer Programm- und Mitgliederparteien gewesen. Beides ergibt sich aus ihrem historischen Selbstverständnis und aus ihrem für ihre Stellung im

[16] Esping-Andersen 1990, siehe auch Rothstein 1998
[17] Rothstein 1998, 2002
[18] V. Schmidt 2000b

jeweiligen Parteiensystem maßgeblichen Identitätsverständnis. Umfassende, auf universalistische Grundwerte gestützte Programme sollten die gesellschaftlichen Veränderungen beschreiben und begründen, für die die Parteien in der politischen Arena antraten[19]. Die Massenmitgliedschaft repräsentierte den Anspruch der Parteien, gesellschaftliche Mehrheiten für ihr Reformprojekt politisch zu repräsentieren und wahlpolitisch mobilisieren zu können. Insofern bestand zwischen der Stellung dieser Parteien im politischen System und der Zentralität des politischen Projekts der Sozialen Demokratie für ihr Selbst- und Fremdverständnis ein inneres Bedingungsverhältnis. In der klassischen Parteiendemokratie, wie sie sich seit den Anfängen der Arbeiterbewegung in Europa in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts herausgebildet hat, repräsentierten politische Parteien sozio-ökonomische Positionsinteressen oder große Interessenströme der Gesellschaft und bündelten sie durch Bezugnahme auf universelle Grundwerte zu mehrheitsfähigen Projekten für die Wahlarena.

Neben dieser *richtungs*plebiszitären Prämisse lag dem Modell der Parteiendemokratie die Einschätzung zugrunde, dass der tiefgreifende Pluralismus der Interessen und Werte, der die moderne Gesellschaft kennzeichnet, im Prinzip unauflöslich ist[20]. Folglich konnte auch nur das pluralistische Angebot konkurrierender Parteien dasjenige Maß an direktdemokratischer Rückbindung gewährleisten, das diesen Pluralismus spiegelt und in die staatliche Willensbildung so einbringt, wie er sich in der Gesellschaft ergibt. Wahlen in der *Parteiendemokratie* sind daher *nicht Personen*plebiszite über Führungseliten, sondern *Sach*plebiszite über Handlungsprogramme. In dieser Funktionsweise der Parteien in der Demokratie gründete die Hoffnung der sozialdemokratischen Parteien, die Widerstände sozialer und wirtschaftlicher Macht gegen die Politik der Sozialen Demokratie letztlich durch den Druck öffentlicher Argumentation und auf ihn begründete Wahlerfolge ihrer Partei überwinden zu können[21].

Die Praxis der Parteiendemokratie in den westeuropäischen Ländern hat diesem Bild der Parteiendemokratie in grober Annäherung entsprochen[22]. Zwei große Abstriche an der Parteien*demokratie* waren freilich auch in ihrer Blütezeit stets zu verzeichnen: *Erstens* hatten die Parteiführungen so gut wie immer ein deutliches Übergewicht über Basis und Apparat, so dass zu keinem Zeitpunkt Parteien einfach nur wie gesellschaftliche Diskursgemeinschaften fungierten, die den gesellschaftlich formulierten Willen ins politische System hinein vermitteln[23]. Sozialdemokratische Programmparteien waren dennoch eher Assoziationen im Sinne *Alexis' de Tocquevilles* als bloße bürokratische *Maschinen* im *Weberschen* Sinne[24]. Und *zweitens* konnte nie die Rede von der bloßen Umsetzung eindeutig plebiszitär entschiedener Programme in Parlaments- und Regierungshandeln sein. Die öffentlich präsentierten Programmalternativen waren immer in beträchtlichem Maße unbestimmt und nur in heraus gehobenen Programmpunkten ganz eindeutig. Viele der Politiken, die nach der Machtübernahme in verbindliche Entscheidungen umgesetzt wurden, hatten kaum im Licht der öffentlichen Aufmerksamkeit und der kontroversen Erörterung gestanden. Hinzu kommt, dass in den politischen Systemen mit Proportionalwahlrecht die Mehr-

[19] Sassoon 1999
[20] Kremendahl 1983
[21] Przeworski/ Sprague 1986, Sassoon 1999
[22] v. Alemann 2003
[23] Michels 1970
[24] Weber 1972

heitsbildung in den meisten Fällen nur auf dem Weg der Koalitionsregierung möglich war. Weit reichende Kompromisse zwischen den politischen Interessen und Vorstellungen der Koalitionspartner waren dann unvermeidlich, so dass die wenigsten Wähler im Handeln der neuen Parlamente und Regierungen genau das wieder finden konnten, wozu sie nach eigener Auffassung die Partei ihrer Wahl ermächtigt hatten. Dennoch wirkte die Wahl von Parteien im Großen und Ganzen als Auswahl zwischen öffentlich debattierten *sachlichen* Richtungsalternativen, für die die Parteien insgesamt einstanden. Im Großen und Ganzen bestand nachweislich zwischen den Wahlprogrammen und der anschließenden Regierungspolitik ein durchaus nachprüfbares Verhältnis[25]. Die Rückbindung zwischen der Demokratie und den Diskursen der Mitgliederparteien an das Handeln ihrer Führungen in der Regierungsverantwortung war prinzipiell gewährleistet.

Im Ganzen gesehen waren die Parteien jedoch auch in der starken Zeit der Parteiendemokratie immer eher Elemente in einem Kräfteparallelogramm als der Transmissionsriemen, über den allein und ohne große Streuungsverluste die Interessen der Gesellschaft in die Zentren der staatlichen Willensbildung transportiert wurden. Aber sie waren die *stärkste* Kraft im politischen Feld, und das Handeln ihrer Spitzenakteure blieb in ausschlaggebender Weise an ihre Programme und die Profile gebunden, für die Parteien öffentlich standen und für die ihre Mitglieder stritten. Für nichts anderes wäre in der Öffentlichkeit und bei den Mitgliedern selbst Legitimation zu finden gewesen.

In der klassischen *Parteiendemokratie* sind die Parteien die zentrale Kraft inmitten einer weit aufgefächerten Arena anderer politischer Akteure, die zwischen Gesellschaft und Politik vermitteln. Sie bündeln, konzentrieren und integrieren die Interessen und Werte einer Mehrzahl von Initiativen, Verbänden und Vereinen, die für sie erreichbar sind und für die sie als die hauptsächlichen Adressaten im politischen System gelten[26]. In der Parteiendemokratie haben diese *intermediären Akteure* eine wichtige Funktion für den politischen Prozess. Sie verleihen den gesellschaftlichen Interessen und Werten Sprache und Nachdruck, initiieren und formen den öffentlichen Diskurs über die Definition der politisch zu lösenden Probleme und der für sie in Frage kommenden Handlungsalternativen; sie wirken zugleich in viele Richtungen, vor allem in die Massenmedien und gesellschaftliche Foren hinein, so dass sie den öffentlichen Raum mitgestalten, in dem die Parteien dann für ihre und andere Ziele Mehrheiten und Unterstützung finden müssen. Das ganze Geflecht der intermediären Akteure war daher immer sehr viel mehr als bloß ein Ausgangspunkt für Einflussnahmen auf die Parteien. Es repräsentierte und gestaltete einen *öffentlichen Raum*, in dem über *lange Zeiträume* hinweg handlungsorientierende Diskurse geführt und Druckpotenziale aufgebaut wurden, durch die sich die Mehrheitsfähigkeit politischer Problemlösungsmöglichkeiten allmählich abzeichnete. Diese Art von Vermittlung war infolgedessen zugleich eine Rationalisierung, eine Stabilisierung und eine nachhaltige Verarbeitung von Interessenkonflikten. Die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften, einem der mächtigen Akteure im intermediären Raum, verlieh der Sozialdemokratie zusätzliches Gewicht in der politischen Arena.

Ein Ländervergleich, bei dem elementare Messwerte Sozialer Demokratie in Beziehung gesetzt werden zur politischen Identität und zur Länge der Regierungsbeteiligung unterschiedlicher Parteien, bestätigt den theoretisch erwarteten Befund[27]. *Manfred G.*

[25] Klingemann/ Hofferbert/ Budge 1994
[26] v. Alemann 2000
[27] Schmidt 2000: 381-389

Schmidt konnte zeigen, dass längere Regierungszeiten säkularkonservativer oder liberaler Parteien eindeutig mit schwach ausgebildeten Sozialen Demokratien korrespondieren, lange Regierungszeiten sozialdemokratischer Parteien hingegen stark mit ausgebauten Sozialen Demokratien und lange Regierungsbeteiligung christdemokratischer oder säkularer Mittelparteien mit stark oder zumindest „beträchtlich" ausgebauter Sozialer Demokratie.

Tabelle 1: Strukturen parteienstaatlicher Demokratie in 23 Ländern: Regierungsbeteiligung konservativer, liberaler, zentristischer und linksorientierter Parteien 1950-1998 und Stärke der realisierten Sozialen Demokratie[28]

Staat	Säkular-konversative Parteien	Liberale Parteien	Christdemo-kratische und säkulare Mitte-parteien	Sozial-demokra-tische Parteien	Sonstige	Größe der „Sozialen Demokratie"
Australien	67,5	0	0	32,5	0	relativ gering
Belgien	0	16,3	51,8	29,6	2,3	sehr groß
BR Deutschland	0	18,1	55,6	22,7	3,6	sehr groß
Dänemark	14,4	26,3	3,7	53,5	2,1	sehr groß
Finnland	9,9	11,9	33,3	29,8	15,1	sehr groß
Frankreich	29,0	18,8	13,6	16,5	22,1	groß
Griechenland	44,5	10,4	0	26,5	18,6	mittel
Großbritannien	70,8	0	0	29,2	0	relativ gering
Irland	65,8	0	20,7	11,2	2,3	mittel
Island	7,9	39,9	28,6	22,6	1,0	mittel
Italien	0	7,5	64,2	21,0	7,3	groß
Japan	97,2	0	0	2,0	0,8	relativ gering
Kanada	32,1	0	67,9	0	0	mittel
Luxemburg	0	20,4	49,2	30,4	0	sehr groß
Neuseeland	74,0	0	0	25,1	0,9	relativ gering
Niederlande	0	21,2	56,2	20,6	2,0	sehr groß
Norwegen	12,8	3,5	10,9	72,8	0	sehr groß
Österreich	0	1,5	36,3	56,9	5,3	sehr groß
Portugal	0,3	23,8	2,3	10,7	62,9	relativ gering
Schweden	4,1	7,1	10,3	75,9	2,6	sehr groß
Schweiz	14,3	31,8	30,0	23,9	0	groß
Spanien	4,4	0	11,6	25,1	58,9	relativ gering
USA	57,1	0	42,9	0	0	relativ gering
Mittelwert	26,4	11,2	25,6	27,8	9,0	

[28] Diese Tabelle kombiniert die Übersicht von Manfred G. Schmidt zur Regierungsbeteiligung von Parteien (2000: 381) mit der letzten Spalte seiner Tabelle zur Größenordnung der Sozialen Demokratie in den Vergleichsländern (2000: 388).

Diese Gegenüberstellung legt zwei akteurstheoretische Befunde nahe:

Erstens: Es sind Parteien an der Regierung, die als zentrale Akteure des politischen Systems den ausschlaggebenden Einfluss auf die Realisierung Sozialer Demokratie haben.

Zweitens: Vor allem sozialdemokratische, in zweiter Linie aber auch christdemokratische und säkulare Mittelparteien tendieren zur politischen Förderung des Projekts der Sozialen Demokratie.

Die Transformation der Parteien

Unter dem Druck der Transformation der klassischen europäischen Parteiendemokratien zu Mediendemokratien neuen Typs verändert sich die Handlungsfähigkeit der politischen Parteien grundlegend[29]. Das gilt auch für diejenigen Parteien, die sich traditionell als die zentralen Akteure der Sozialen Demokratie verstanden[30]. Die Handlungsmöglichkeiten für einen Parteityp, der sich programmatisch definiert und als Kommunikationsbrücke zwischen der Zivilgesellschaft, einschließlich der Gewerkschaften, und dem politischen System versteht, verringern sich in der modernen Mediendemokratie beträchtlich. Die Diskursfähigkeit der Öffentlichkeit als ganzer und der politischen Parteien im Besonderen mit Bezug auf Gerechtigkeitsstandards und gesellschaftliche Grundwerte gerät unter strukturellen Druck. Unter dem Einfluss der zunehmenden Kolonisierung der Politik durch das Mediensystem verändern sich Rolle und Wirkungsweise der politischen Parteien in den europäischen Demokratien seit kurzem gründlich[31]. In dem Maße wie die Parteien nun in erster Linie den Funktionsregeln der Medienkommunikation gehorchen, verringert sich die Rolle der Mitgliedschaft und der kommunikativen Diskurse gegenüber der öffentlich sichtbaren strategisch kommunizierenden Führung. Die in jeder neuen Situation verlangte sofortige und mediengerechte Reaktion verringert die Bedeutung der über lange Fristen hinweg im Gespräch mit vielen zivilgesellschaftlichen Instanzen sich verständigenden Partei und ihre Fähigkeit, allmählich zu ausgereiften Beschlüssen und Programmen zu gelangen, in deren Rahmen sich die öffentlichen Spitzenakteure der Parteien in der Öffentlichkeit sowie bei der Wahrnehmung ihrer Ämter und Mandate bewegen müssen. Programme und Beschlüsse erscheinen diesen in den unberechenbaren Gefechten der täglichen Medienschlachten häufig nun eher als Hemmnis beim mediengerechten Agieren. Dadurch verändern sich Funktionsweise, Substanz und Rolle der Parteien. Als diskursive Mitgliederorganisationen verlieren sie zunehmend ihre zentrale Rolle im politischen Prozess, während ihre in der Medienöffentlichkeit agierenden Spitzen Entscheidungsspielraum und damit Einfluss gewinnen[32].

In der *Mediendemokratie* gilt die Zustimmung, wie im Idealtyp der US-amerikanischen Präsidentenwahlen, in entscheidendem Maße der *Person* des Spitzenkandidaten als medialer Kunstfigur und nur noch am Rande dem Programm, für das sie einsteht. Der politische *Systemwechsel* von der Parteiendemokratie zur Mediendemokratie ist mithin in der Grundtendenz auch ein Wandel vom *Sachplebiszit* zum *Personenplebiszit* mit beträchtlichen Folgen für das Gewicht der politischen Parteien im politischen Prozess und für die Legitimation seiner Ergebnisse.

[29] Vergl. Kap.16
[30] Meyer 2002
[31] Meyer 2001b
[32] Niedermayer 1999

Seit den achtziger Jahren haben in vielen europäischen Ländern auch die sozialdemokratischen Parteien trotz vielfältiger Reformversuche in erheblichem Maße Mitglieder eingebüßt. Die Logik der Mediendemokratie drängt die Parteien an den Rand des Geschehens. Nur auf der kommunalen Ebene und als politisches Richtungsambiente der Spitzenakteure können sie weiterhin im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit bleiben[33]. Der Druck der Medienlogik, ihr forcierter Präsentismus mit seinem Zwang zu Sofortreaktionen und spontanem Testhandeln der politischen Spitzenrepräsentanten, drängt die Parteien in ihrem eigentlichen Anspruch als politische Kommunikations- und Mitgliederparteien an den Rand des politischen Prozesses. Die Parteien können von der Peripherie der Mediendemokratie aus, falls sie selbstbewusst und schlagkräftig sind, noch immer von Fall zu Fall intervenieren, um für die Einhaltung der politischen Grundrichtung zu sorgen. Ihren kontinuierlichen Einfluss auf die Tagespolitik können sie in der großen politischen Arena unter dem doppelten Druck von *Medienzeit* und *Medienlogik* nicht aufrechterhalten. Diese Marginalisierung der Parteimitgliedschaft ist nicht unter allen Umständen mit ihrer politischen Bedeutungslosigkeit gleichzusetzen. Es kommt vielmehr auf ihre Fähigkeit an, durch strukturelle Reformen Einfluss und Handlungsspielraum zu sichern und zurück zu gewinnen.

Die Mediatisierung der Politik produziert den Konflikt der politischen Zeiten, dem am Ende die deliberative Qualität der Politik zum Opfer fällt. Die Verkürzung der politischen Prozesszeit auf das Maß der medialen Produktionszeit bedeutet unvermeidlich die Beschneidung der politischen Prozesse selbst um einen guten Teil genau derjenigen *prozeduralen Komponente*, die ihre demokratische Qualität ausmacht. Der mediale Präsentismus ist ungeduldig und verständnislos gegenüber den politischen Prozessen der langsamen Verfertigung von Handlungsprogrammen und Entstehung überzeugter Mehrheiten; er schließt an die momentanen *Anfangsmeinungen* des Medienpublikums an und bestärkt sie durch unvermittelte Bestätigung. Und er verlangt von der Politik die sofortige Übereinstimmung mit der in den Medien gespiegelten, fokussierten und fixierten Augenblicksmeinung des Publikums, wie sie sich vor Beginn eines Diskurses zeigt. Soweit ihr Einfluss reicht, zwingt die Medienorientierung der Politik ein Zeitmaß auf, das zur politischen Eigenzeit der Demokratie im Widerspruch steht.

Für die Rolle der Parteien und ihre Funktion als politische Diskursmittler haben die veränderten Zeitverhältnisse in der Mediendemokratie in dreifacher Hinsicht handlungsbegrenzende Folgen:

1. Sie sind als große Diskurs- und Integrationsorganisationen prinzipiell zu langsam, um dem Präsentismus-Prinzip der Medienkommunikation folgen zu können.
2. Sie sind im überdurchschnittlichen Maße für Bürger attraktiv, deren Berufsposition und Lebensrhythmus ihnen ausreichend disponible Zeit übrig lässt oder die sich die Zeit für politische Beratungen nehmen wollen.
3. Sie verlieren als Zentralinstanzen des intermediären politischen Systems einen großen Teil ihrer Bedeutung als dessen politische Integrationsklammer, weil der gesamte intermediäre Bereich an den Rand des politischen Prozesses gerät.

Die spezifische Selektivität der Zeitstrukturen in der Mediendemokratie verringert mithin die Rolle der Parteien, ohne sie indes komplett zu entwerten. Die Dominanz medialer Poli-

[33] Niedermayer 1999, S. 9 ff

tikvermittlung *beschneidet* einen beträchtlichen Teil der Vermittlungsprozesse des Politischen selbst, ohne sie gänzlich zu neutralisieren. Die Parteien können sich in den veränderten Zeitstrukturen allerdings auch umorientieren, um auf neuen Wegen Einfluss in der Mediendemokratie zurück zu gewinnen. Außer dem Modell der vollendeten Amerikanisierung zeichnen sich gegenwärtig Konturen eines europäischen Parteienmodells ab, bei dem die Parteien durch Reorganisation ihrer Kommunikationsweise in der Zivilgesellschaft neuen Einfluss suchen, um eben dadurch ihre komplette Abkopplung von den zentralen Prozessen der Entscheidungsfindung verhindern zu können. Ihre Schwächen werden sich gleichwohl künftig massiv und unheilbar überall dort zeigen, wo es um schnelles Reagieren im tagesaktuellen Spiel der medialen Kommunikationsdynamik geht, und überall dort, wo es um die praxisnahe Umsetzung politischer Grundsätze im tagespolitischen Geschäft der nationalen Politikebene geht, auf die sich die Medienkommunikation direkt bezieht.

Ob die Marginalisierung der politischen Parteien in Europa das Ausmaß erreichen wird, das sie in den USA in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg erlangt hat, ist gegenwärtig eine offene Frage. Die Parteien der Sozialen Demokratie müssen ihre Rolle in den modernen Mediendemokratien erst noch finden. Es ist eine offene Frage, ob es ihnen gelingt, auch künftig einen wesentlichen Einfluss auf die Formulierung und Umsetzung der Politik ihrer Regierungen nehmen zu können oder ob sie in der neuen Mediendemokratie ihren Platz eher am Rande des politischen Prozesses finden. Da gleichzeitig auch die diskursiven Potenziale der großen politischen Öffentlichkeit unter dem Eindruck der inszenierungsorientierten Mediatisierung der Politik schwinden, scheint beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung das Handlungsfeld potenzieller Akteure Sozialer Demokratie durch den gleichzeitigen Bedeutungsverlust der Parteien und der deliberativen Öffentlichkeit an seinen beiden wichtigsten Flanken problematisch zu werden. Die Rolle der Parteien als kollektive politische Akteure auf der Basis langfristig organisierter politischer Diskurse scheint unter den Bedingungen der modernen Mediendemokratie überzugehen in die von Gefolgschaftsorganisationen für mediencharismatische Parteiführer vom Typ *Tony Blair* in Großbritannien, und *Gerhard Schröder* in Deutschland. Unter dem Druck der rasch veränderbaren Kommunikationsbedingungen der schnellen Medienzeit neigen sie dazu, sich bei Formulierung ihrer Policy-Ideen und Leitbegriffe eher auf ad hoc-Kommissionen und unabhängige *think tanks* zu stützen als auf ihre eigene schwer bewegliche Parteiorganisation. Der Raum der politisch und kulturell relevanten Akteure der Demokratie wird unter diesen Umständen offener und dynamischer und dadurch auch unkalkulierbarer.

Akteure in der globalen Arena

Für Projekte der globalen Demokratisierung in allen für die Soziale Demokratie maßgeblichen Handlungsdimensionen lässt sich schon seit längerem der Beginn eines Aufbaus von Institutionen, außer-institutionellen Handlungsstrukturen und deren Vernetzung erkennen[34]. Viele davon scheinen seit der Amtsübernahme der konservativen Regierung in den Vereinigten Staaten im Jahre 2000 in diesen Bereichen blockiert. Die konservative US-Administration unter Führung des Präsidenten Georg W. Bush scheint entschlossen, eine unilaterale hegemoniale Weltordnung anzustreben, zu der sie sich aufgrund ihrer politischen Ziel-

[34] Vergl. Kap. 42-48

setzungen legitimiert glaubt und die sie mit der überlegenen Macht ihrer militärischen Mittel durchsetzen will. Die ökonomischen und machtstrategischen geopolitischen Interessen der Bush-Administration widersprechen den Zielen einer demokratischen Globalisierung und einer ökologischen und sozialen Einbettung der transnationalen Märkte weitgehend. Auf ökonomischer Ebene ist die Durchsetzung des *Washington-Konsenses* das dominante Ziel, so dass auch in der Dimension des sozialen und ökonomischen Handelns die aus den *universellen Grundrechten* folgenden politischen Ziele unter diesen machtstrategischen Bedingungen in Frage gestellt sind. Diese außenpolitisch folgenreiche Konstellation in den USA ist zwar historisch kontingent und reversibel. Sie macht aber in exemplarischer und allgemeingültiger Weise sichtbar, in welchem Ausmaß Fortschritte im Prozess der positiven Globalisierung vom Einverständnis der großen Veto-Spieler abhängig sind, das in keiner Phase der Entwicklung vorausgesetzt werden kann. Auch wenn sich die zutage tretende geostrategische Sicht mit bestimmten Traditionen in der politischen Kultur der USA deckt, kann doch nicht davon ausgegangen werden, dass sie einen stabilen Konsens der US-amerikanischen politischen Strategie zum Ausdruck bringt[35]. Die ökonomischen Motive, die dieser neuen Strategie zugrunde liegen, sind offensichtlich stark, können aber nicht als Beleg dafür angeführt werden, dass in der Geostrategie der führenden Weltmacht ein „imperialistischer Determinismus“ am Werk sei. Es handelt sich bei ihr offensichtlich um eine strategische politische Option, hinter der eine Koalition von Interessen steht, zu der es innerhalb der USA selbst Alternativen gibt, die auch deutlich zu identifizieren und im Prinzip auch mehrheitsfähig sind. Dazu gehören in der politischen Arena bedeutende Teile der demokratischen Partei, die amerikanische Friedensbewegung und die amerikanische Umweltbewegung. Im Übrigen kann davon ausgegangen werden, dass die Herausbildung starker Gegenkräfte in der weltpolitischen Arena, wie insbesondere der Europäischen Union, oder einer Kerngruppe innerhalb der EU, einen korrigierenden Einfluss auf die geopolitische Strategie der USA selbst ausüben kann[36]. Mögliche Fortschritte einer Politik der globalen Demokratisierung und der Einbettung der Weltwirtschaft hängen daher in hohem Maße von der geopolitischen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union und von deren Vermögen ab, globale Koalitionen handlungsfähiger politischer Akteure zu bilden.

Aus realistischer Sicht lässt sich ein begrenztes Spektrum solcher Akteure identifizieren, deren Interessen mit dem Projekt der globalen Demokratisierung substanziell konvergieren und deren Handlungsmacht in der globalen Arena eine Rolle spielen kann:

1. Der größere Teil der transnationalen Zivilgesellschaft einschließlich des konstruktiven Teils der so genannten Antiglobalisierungsbewegung und ihre ca. 45.000 Organisationseinheiten[37].
2. Die an demokratischer Globalisierung interessierte große Mehrheit der weltweiten Bewegung der Sozialen Demokratie, insbesondere demokratische *Gewerkschaften* und sozialdemokratische Parteien, die in der *Sozialistischen Internationale* organisiert sind und ebenso ein in seinem Einflusspotenzial variabler Teil mehrheitsfähiger *Demokraten* in den USA.

[35] Haller 2002
[36] Calleo 2002
[37] Beleg z.B. Czempiel 1990

3. Die regionalen Systeme politischer Zusammenarbeit, die sich in allen Weltregionen herausbilden und in unterschiedlich dichten Formen ihre Möglichkeiten zu politischem Gemeinschaftshandeln entwickeln (vor allem EU, Asean, SAARC und Mercosur).
4. Eine Reihe von Ländern der Dritten Welt und die sich in diesem Raum herausbildenden neuen Demokratien. Für zentrale Teile der positiven Globalisierung ist auch die Volksrepublik China im Begriff, sich zu einem einflussreichen Akteur zu entwickeln[38].
5. Die politische Hauptströmung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, in jedem Fall eine Koalition von einflussreichen Ländern um die Achse Frankreich, Bundesrepublik Deutschland.

Zwischen diesen Akteuren gibt es keinen ausgearbeiteten Konsens über die gemeinsam zu verfolgenden Handlungsstrategien. Sie stimmen in dem grundlegenden Interesse überein, die libertäre Form der Globalisierung sowie den US-amerikanischen Unilateralismus zu ersetzen durch eine Politik der globalen Kooperation und der fairen Regulation der ökonomischen und sozialen Grundlagen der Weltmächte[39]. Daraus ergibt sich eine für die mittlere Sicht ausreichende Übereinstimmung grundlegender Interessen und politischer Handlungsziele. Eine handlungsfähige Akteurskoalition für positive Globalisierung erscheint auch in realistischer Perspektive organisierbar. Das gilt umso mehr unter der lerntheoretischen Prämisse, dass die ökonomischen, sozialen und politischen Kosten einer anhaltend negativen Globalisierung den Druck auf die widerstrebenden Akteure erhöhen wird, auf die Linie einer Gestaltungskoordination einzuschwenken.

Dabei darf freilich das grundlegende Dilemma, in dem sich die sozialdemokratischen Parteien der wohlhabenden Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften befinden, nicht übersehen werden. Während diese sich überwiegend in ihren programmatischen Diskussionen und politischen Verpflichtungserklärungen dem Projekt der Ausdehnung und Intensivierung der Demokratisierung globaler Zusammenarbeit verschreiben und ebenso die Wiedereinbettung der globalen Märkte in soziale und ökologische Verantwortungsstrukturen befürworten, sind sie aufgrund ihrer elektoralen Interessen in der heimischen Arena deutlich zurückhaltender, wenn es um praktische Konsequenzen aus der deklarierten Globalisierungspolitik geht. Auf der Handlungsebene sehen sie sich zwei großen Hindernissen gegenüber. Das eine besteht in dem *elektoralen Dilemma*, in der Regel die unmittelbaren sozialen und ökonomischen Interessen ihre Wähler bedienen zu müssen und nicht Interessen dienen zu können, die in anderen Teilen der Welt soziale und ökonomische Vorteile ermöglichen. Das andere Hindernis besteht in dem Zwang, mit der jeweils amtierenden US-amerikanischen Administration möglichst enge kooperative Beziehungen zu unterhalten, um Handlungserfolge auf einer Reihe von anderen außenpolitischen Gebieten erzielen zu können. Diesen Widerständen steht ein von Teilen der jeweiligen Parteiorganisationen erzeugter Druck gegenüber, möglichst konsequent in Richtung einer globalen Demokratisierung und einer faireren Weltordnung voranzuschreiten.

Gemessen an ihren Traditionen, ihren Potenzialen und ihren Handlungsprojektionen ist die *Europäische Union* derjenige politische Akteur, der die stärksten Ressourcen für Soziale Demokratie in der globalen Arena mobilisieren kann. Es ist freilich eine offene

[38] Allerdings im Rahmen des bekannten Widerspruchs, dass die Volksrepublik ihre Außenpolitik zwar unter das Leitmotiv einer „internationalen Demokratie“ stellt, ihre sozialpolitischen Suchbewegungen im Innern aber gegenwärtig noch losgelöst von den Normen liberaler Demokratie vollzieht.

[39] Siehe dazu auch den Bericht der IAO 2004: „Faire Globalisierung“

Frage, ob die Union in der Verfassung, die sie nach der Osterweiterung gewinnt, in der Lage sein wird, dieses Potenzial auszuschöpfen. Ihr begrenztes militärisches Gewicht verglichen mit den USA ist dabei freilich kein Nachteil[40]. Die Europäische Union kann ihre eigene Rolle und Unterstützung bei der Mehrzahl der anderen Akteure nur als zivile Weltmacht finden, die ihre eigenen Ziele und die einer partizipativen Weltordnung durch Kooperation erreicht[41]. Auch eine konservative US-Administration ist auf die Dauer auf eine Zusammenarbeit mit der Europäischen Union allein schon darum angewiesen, weil sie die finanziellen Belastungen einer weltweiten unilateralen Interventionspolitik nicht tragen könnte und ein Minimum an internationaler Legitimation auch als innenpolitische Macht-Ressource benötigt.

Die ökonomischen, kulturellen und politischen Interessen der Europäischen Union legen eine solche Politik des Gegengewichts zum US-Unilateralismus und die Mitarbeit an einer demokratisierten globalen Ordnung nahe[42]. Das politische Modell der Europäischen Union, das aus einer Situation der vormaligen politischen Konfrontation der jetzigen Mitgliedsstaaten zu einer neuen Form der Souveränitätsteilung zugunsten enger politischer Kooperation geführt hat, kann selber als ein Beispiel transnationaler Demokratisierung dienen. Es erscheint als eine in den Grundzügen gelungene Lösung für das Problem, wie souveräne Nationalstaaten dort, wo es politisch angemessen und nötig ist, ihre Souveränität unter veränderten Bedingungen erhalten und dort, wo es notwendig ist, neue Formen der transnationalen und supranationalen Souveränitätsteilung finden. Es ist freilich eine offene Frage, in welchem Maße und in welchen Zeithorizonten es der Europäischen Union gelingen wird, das ihr verfügbare Potenzial in einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auch auszuschöpfen und als Akteur einer transnationalen Demokratisierung und sozialökologischen Einbettung der Weltökonomie wirksam zu werden.

57. Trade-Offs und Dilemmas

Defekte des Modellplatonismus

Der reine *Modellplatonismus* einer kompromisslosen Fixierung auf die Regelungsmodi von Staat oder Markt allein, der im Verlaufe des zwanzigsten Jahrhunderts für die hauptsächlichen politischen und theoretischen Rivalen der Sozialen Demokratie, den libertären Liberalismus und den marxistisch-leninistischen Sowjetkommunismus kennzeichnend war, ist in den Theorien der Sozialen Demokratie zu allen Zeiten als negative Utopie zurückgewiesen worden. Diese Kritik stützte sich vor allem auf eine empirisch zunehmend überzeugende Beweislage, die demonstrierte, dass solches Modelldenken in der politischen Praxis stets in unheilbare Widersprüche zu seinen selbst proklamierten Zielen und Wertgrundlagen geraten *muss*, weil es die Mittel institutioneller Selbstkorrektur von vornherein aus der Hand gibt. Historische Erfahrungen und wissenschaftliche Forschungen haben die Grundeinsicht vernünftigem Zweifel entrückt, dass die in institutioneller Hinsicht homogenen Modelle sowohl aus prinzipiellen Gründen wie im Hinblick auf ihre realen Funktionsprobleme gerade in besonders hohem Maße zur Verletzung einiger zentraler Zielstandards moderner Ge-

[40] Czempiel 2002
[41] Telo 2003, 2005
[42] Telo 2001, Rodriguez 2001, Rasmussen 2003

sellschaften zugunsten anderer führen müssen[43]. Die forcierte Entthematisierung zahlreicher handgreiflicher Trade-Offs etwa zwischen Stabilität und Innovation, Freiheit und Gleichheit, Produktivität und sozialer Sicherung ist die unmittelbare Konsequenz der selbsterzeugten Unfähigkeit zu ihrer pragmatischen, nämlich steuerungspluralistischen Bearbeitung.

Die echten Dilemmas sind von den ideologisch konstruierten zu unterscheiden. Ein falsches Dilemma ist sicher, dass ein re-distributiver Sozialstaat per se freiheitsberaubend sei, obgleich hier ohne Zweifel ein Balanceproblem vorliegt. Das gleiche gilt für den Sachverhalt, dass alle Gerechtigkeitskriterien für die Verteilungsrelationen um so uneindeutiger werden, je konkreter sie in gegebener Lage gefasst werden sollen. Dieses Paradox repräsentiert kein unauflösliches Trade-Off, das die Preisgabe des Gerechtigkeitsanspruchs überhaupt rechtfertigen könnte[44], sondern ist Ausdruck jener Eigenart des Gerechtigkeitskonzepts selbst, nur durch Anwendungsdiskurse in konkreter Lage handlungsleitende Eindeutigkeit gewinnen zu können.

Der prinzipielle Pragmatismus auf der Ebene der Institutionen und Prozesspolitiken, der die Soziale Demokratie kennzeichnet, entspringt gerade der Absicht, antizipierbare oder emergente Trade-Offs zwischen wichtigen Zielfunktionen für die politische Debatte und auf sie gestützt für korrektive Handlungsstrategien offen zu halten. In wesentlicher Hinsicht ist er in seinen maßgeblichen Ausprägungen geradezu als Produkt der erfahrungsorientierten und theoriegeleiteten Auseinandersetzungen mit den prinzipiellen Defiziten des reinen politischen Modelldenkens entstanden[45]. Die Vorstellung etwa, dass die sozial-ökonomische Verfassung Sozialer Demokratie in einer grundwertorientierten Balance von Marktsteuerung und staatlicher Steuerung, individuellem Kontraktualismus und Sozialstaatlichkeit, Sicherheitsgarantien und Selbstverantwortungspflichten, Gleichheit und Freiheit bestehen muss, gehört zu den generativen Ideen der Sozialen Demokratie als einer politischen Philosophie mit unverwechselbarer theoretischer Identität. Aus prinzipiellen und theoretischen Gründen war es bei den Vertretern der Theorie der Sozialen Demokratie kaum zweifelhaft, dass die normativen Bedingungen des Projekts nur auf dem Wege einer erfahrungsoffenen dynamischen Balance zwischen spannungsreichen institutionellen und organisatorischen Mustern erfüllt werden können. Der Pragmatismus einer immer auf der Tagesordnung bleibenden Balancierung divergenter Formen der Institutionalisierung und sozialen Organisation ist aus diesen Gründen auf einer prinzipiell anderen Ebene angesiedelt als jene Varianten des politischen Opportunismus oder Praktizismus, die im Interesse der situationsbedingten Mehrheitsbeschaffung strategische Festlegungen scheuen.

Die Unvermeidbarkeit fundamentaler Trade-Offs

Trotz des Bewusstseins der Unvermeidlichkeit dynamischer Balancen zwischen konträren sozialen Organisationsmustern sind aber für die Konsistenz der Theorie und für die Möglichkeiten der Praxis gleichermaßen fundamentale Folgeprobleme eines solchen Ansatzes in der Theoriegeschichte der Sozialen Demokratie stets in auffälliger Weise unterbelichtet geblieben. Ein aus älteren Theoriebeständen ererbter mentaler Harmonismus, der in den

[43] Offe 2002
[44] Kersting 2000
[45] Bernstein 1973, Heimann 1929, Adler-Karlsson 1973

institutionalistischen Grundentscheidungen der Theorie der Sozialen Demokratie keine Rechtfertigung findet, verhinderte im Wesentlichen die theoretisch angemessene Behandlung einer Reihe für diesen Ansatz zentraler theoretischer und praktischer Probleme.

In der libertären Kritik an Theorie und Praxis der Sozialen Demokratie sind komplexe Konfusionen zwischen deren bloß vermeintlichen und ihren tatsächlichen Dilemmas an der Tagesordnung. Diese Erfahrung bedingte eine Tendenz in den Theorien der Sozialen Demokratie, die gesamte Kritik solcher Provenienz unter Ideologieverdacht zu stellen. Eine theoretisch angemessene Erörterung der Reichweite und der Folgen der tatsächlichen Trade-Offs und Dilemmas, die sich aus dem institutionellen und sozial-organisatorischen Pragmatismus ergeben, gehört aber als ein unverzichtbares Element zu einer handlungsorientierten Theorie der Sozialen Demokratie hinzu. Gerade weil der theoretisch begründete Steuerungspragmatismus im Projekt der Sozialen Demokratie die prinzipiengeleitete Bearbeitung sichtbar werdender Trade-Offs als eine der für ihn zentralen politischen Herausforderungen erkennt, muss er an ihrer Thematisierung interessiert sein.

Dazu gehört die Frage nach den unvermeidlichen Trade-Offs, die bei der Kombination divergenter sozialer und politischer Steuerungsmodi und Gestaltungsinstrumente entstehen können. Eine theoretisch angemessene und praktisch folgenreiche Diskussion des Verhältnisses von gerechten Gleichheiten und gerechten Ungleichheiten im Gerechtigkeitsverständnis der Sozialen Demokratie gehört gleichfalls in den Bereich solcher Thematisierungsdefizite[46].

Typen von Trade-Offs

Die Politik der Sozialen Demokratie hat es mindestens mit vier Typen von Trade-Offs zu tun:

Erstens: Trade-Offs, die im immanenten Spannungsverhältnis ihrer moralisch politischen Grundwerte selbst wurzeln;

Zweitens: Trade-Offs, die aus nicht-intendierten Nebenwirkungen politischer Handlungsstrategien resultieren;

Drittens: Trade-Offs, die aus dem Eigensinn der Funktionslogiken gesellschaftlicher Teilsysteme entspringen;

Viertens: Trade-Offs, die sich als Folge gesellschaftlichen Wertewandels ex post einstellen.

Trade-Offs zwischen den Grundwerten

Im Unterschied zum Libertarismus besteht für die Grundwertebasis der Sozialen Demokratie kein prinzipieller Trade- Off zwischen Freiheit und Gerechtigkeit. Der von *Isaiah Berlin* konstatierte *agonale* Pluralismus der obersten politischen Grundwerte ergibt sich auf der Ebene ihrer prinzipiellen Bestimmung nicht[47], weil Freiheit als universelle Norm verstanden wird, als dieselbe Freiheit aller Personen, und in dieser Bestimmung mit einem Gerechtigkeitsverständnis konvergiert, das sich als gleiche Freiheit auslegt. Im Hinblick auf die

[46] Vergl. Hinsch 2002 u. Kap. 10
[47] Berlin 1958: 47 ff

Gleichheit der Freiheit und die ihr zugehörigen Bestimmungen besteht folglich kein Dilemma. Auf der Ebene der rechts-moralischen Verbindlichkeit lässt sich im Prinzip nur ein einziger komplexer Grundwert definieren, der für das politische Handeln rechtsverbindliche Verpflichtungen nach sich zieht, nämlich der Grundwert der Gerechtigkeit. Freiheit als universeller politischer Grundwert legt sich in einem Gerechtigkeitsverständnis aus, das im Kern nichts anderes bestimmt, als diese Universalität im Freiheitsverständnis selbst. Ein Gerechtigkeitsverständnis, das nicht wenigstens bezogen auf die Freiheitsnorm selbst eine egalitäre Komponente enthält, widerstreitet auch minimalen Geltungsbedingungen seiner universalistischen Begründbarkeit prinzipiell. Im Grundwert Gerechtigkeit sind die politischen Leitbegriffe der Gleichheit und der Freiheit bereits auf universalisierbare Weise intern aufeinander bezogen.

Gleichwohl können sich zwischen den unterschiedlichen *Dimensionen* der Grundwerte Freiheit und Gleichheit in der Praxis in mehrfacher Hinsicht Trade-Offs ergeben, die nicht prinzipiell, sondern nur in den politischen Anwendungsdiskursen der betroffenen Gemeinschaft von Bürgern jeweils für einen begrenzten Zeitraum aufgelöst werden können. Dazu gehören Trade-Offs zwischen der Gleichheit der Lebenschancen und einer Motivation zu solchem ökonomischen Handeln, das ein bestmögliches Wirtschaftswachstum schafft, das wiederum die materiellen Freiheitschancen aller mehren kann. Dazu gehört gleichfalls ein Trade-Off zwischen demjenigen Niveau sozialer Sicherung, das Freiheit und Würde auch bei Eintreten gesellschaftlich verursachter sozialer Existenzrisiken sichert, und der Pflicht zur primären Selbstverantwortung sowie der aus Gründen der Gerechtigkeit verlangten Teilhabe aller an der Erwerbsarbeit. Zwischen den distributiven und den produktiven Folgen einer egalitären Verteilungsgerechtigkeit können sich ebenfalls beträchtliche Trade-Offs ergeben, vor allem im Hinblick auf die Beziehungen zwischen dem gleichen Recht an Teilhabe an der Erwerbsarbeit und dem Postulat der Einkommensgleichheit. Dilemmas dieser Art können nur durch begründete Entscheidungen zugunsten einer der konfligierenden Wertedimensionen aufgelöst werden ohne den Gegenpol gänzlich zu entwerten. Dabei kann es sich nur um politisch-ethische Entscheidungen handeln, die im Lichte vollzogenen Wertewandels oder gemachter Erfahrungen erneut zur Disposition stehen.

Trade-Offs aus eigensinnigen Funktionslogiken

Trade-Offs zwischen den Logiken der gesellschaftlichen Teilsysteme sind für das Projekt der Sozialen Demokratie aus naheliegenden Gründen von weit größerem Gewicht, als für libertär-demokratische Politik. Das Hauptaugenmerk verdienen in dieser Hinsicht Spannungen und Widersprüche zwischen dem ökonomischen Teilsystem, dem Sozialstaat und dem Teilsystem gesellschaftliche Demokratisierung. In jüngerer Zeit tritt das widerspruchsvolle Wechselspiel zwischen dem medialen und dem politischen Teilsystem hinzu.

Für die Sozialdemokratie sind die Trade-Offs in diesen Bereichen wegen ihrer hohen normativen Ansprüche an die Mindeststandards für soziale Sicherung, demokratische Teilnahme und deliberative Öffentlichkeit in Theorie und Praxis schwierige Herausforderungen[48]. Die Theorie erhebt den Anspruch zu zeigen und zu begründen, dass es sich bei den

[48] Die in der Literatur traditionell paradigmatisch herausgehobene Beziehung zwischen Partizipation und Effektivität gehört in diesen Bereich der Trade-Offs zwischen gesellschaftlichen Funktionslogiken bzw. Teilsystemen. Sie war Thema von Kap. 15.

möglichen Trade-Offs in diesen Problembereichen nicht um prinzipielle Unverträglichkeiten handelt. Es geht vielmehr um Grenzbereiche, Balancen und den Umgang mit unerwarteten Entwicklungen. Für das Spannungsverhältnis zwischen Teilhabe und Leistungsfähigkeit ist gezeigt worden[49], dass Partizipation sowohl zur Leistungsfähigkeit der Demokratie als Ganze wie der gesellschaftlichen Teilsysteme gerade beitragen kann, wenn sie nicht in verfehlter Form institutionalisiert wird. Die Balance zwischen Ausmaß und Formen der Partizipation und der Führungsverantwortung gewählter oder beauftragter Akteure ist für das demokratische System als Ganzes und für jedes gesellschaftliche Teilsystem nach den begründeten Abwägungsregeln im Einzelfall zu treffen. Sie ist aber nach den tatsächlichen Erfahrungen und den kulturellen Orientierungen der Beteiligten für Störungen, Ungleichgewichte und Dysfunktionalitäten immer anfällig. Insofern bedarf sie immer erneuter Korrekturen im Lichte der gemachten Erfahrungen.

Für das Verhältnis von sozialstaatlichem und ökonomischem System hängt alles für die Entstehung und Bearbeitung möglicher Trade-Offs von der Form der Institutionalisierung ab. Auch lassen sich für den Kernbereich Synergieeffekte begründen, denn ein adäquat institutionalisierter Sozialstaat verbessert die Angebotsstruktur der Arbeitskräfte, verstetigt die Nachfrage und damit auch die ökonomischen Wachstumsbedingungen[50]. Probleme entstehen jenseits des Kernbereichs dort, wo durch verfehlte Formen der Institutionalisierung, etwa zu hohe garantierte Lohnersatzleistungen, die unabhängig von den persönlichen Bemühungen um Wiederaufnahme der Erwerbsarbeit sind, Beschäftigung im unteren Lohnbereich durch den Sozialstaat weitgehend blockiert wird. Damit sind Arbeitslosigkeit und die Unterhöhlung der finanziellen Grundlagen des Sozialstaates vorprogrammiert. Ähnliches gilt auch für die Finanzierungsformen, die etwa im Falle der überwiegenden Orientierung auf Erwerbseinkommen zu erheblichen dysfunktionalen Effekten im Bereich der Beschäftigung führen. Obgleich im Verhältnis von ökonomischen und sozialen Teilsystemen vermutlich immer in Grenzbereichen und auf neuen Erfahrungsfeldern echte Trade-Offs entstehen können, die nicht vermieden oder aufgelöste werden können, ist die Realisierung der möglichen Synergieeffekte zwischen ökonomischem und sozialstaatlichem System doch im wesentlichen eine Frage der angemessenen Institutionalisierung.

Als ein hartnäckiges Trade-Off hat sich beim erreichten Entwicklungsstand der modernen Dienstleistungsökonomien das von *Torben Iversen* und *Anne Wren* beschriebene *service sector-trilemma* erwiesen[51]. Es tritt in allen Wohlfahrtstaatsregimen zu Tage, nimmt aber jeweils andere Gestalt an. Das Trilemma besteht darin, dass die Sozialstaatsziele der Vollbeschäftigung, der Einkommensgleichheit und der Haushaltsdisziplin sich in immer geringerem Maße miteinander vereinbaren lassen. In den residualen Wohlfahrtstaatstypen können zwar hohe Beschäftigungsraten und gegebenenfalls auch konsolidierte Haushalte erreicht werden, aber um den Preis gravierender und zunehmender Ungleichheit. In den korporatistischen Modellen führt die Aufrechterhaltung relativ hoher Gleichheitswerte im Einkommensbereich zu anhaltender Massenarbeitslosigkeit und Haushaltsdefiziten. Die universalistischen Modelle, die noch stärker an das Ziel der Einkommensgleichheit gebunden sind und die Haushaltsreserven für Beschäftigung im öffentlichen Dienstleistungssektor ausgeschöpft haben, sind zunehmend mit zu geringen Beschäftigungschancen im niedrigproduktiven Dienstleistungssektor konfrontiert. Das Trilemma lässt nur die Wahl zwi-

[49] Vergl. Kap. 15
[50] Vergl Kap. 33 und 36
[51] Iversen/ Wren 1998

schen der Akzeptanz höherer Raten der Ungleichheit oder der Arbeitslosigkeit, da, zumindest innerhalb der EU, Haushaltsdisziplin obligatorisch ist.

Trade-Offs im Verhältnis zwischen dem medialen und dem politischen System entstehen vor allem daraus, dass auch die Akteure der Sozialen Demokratie unter einem medialen Inszenierungsdruck stehen, der sie zu verkürzten Formen des öffentlichen Diskurses veranlasst, vor allem durch mediale Strategien von Imagepolitik, Eventpolitik und kurzfristigen politischen Symbolinszenierungen[52]. Diese Art von Kommunikationskompetenz ist unter den Bedingungen der Mediendemokratie eine Voraussetzung für quantitativen Kommunikationserfolg geworden. Politische Diskurse, die in angemessener Differenzierung Gerechtigkeitsargumente und policy-Optionen aufeinender beziehen, sind auf der großen massenmedialen Bühne der modernen Demokratien kaum führbar. Folglich müssen häufig die erfolgreichen medialen Kommunikationsstrategien von den geplanten politischen Projekten entkoppelt werden, was ihre Legitimation erschwert. Die Gradwanderung zwischen erfolgreichen medialen Kommunikationsstrategien und der Legitimation erfolgversprechender Reformstrategien Sozialer Demokratie ist aus diesem Grund von ständigen Abstürzen nach der einen oder anderen Seite, dem Verzicht auf medialen Kommunikationserfolg oder den Verzicht auf normativ begründbare Substanz der politischen Projekte gefährdet. Offensichtlich sind die damit gegebenen schwierigen Trade-Offs nur von Fall zu Fall zu bewältigen, insbesondere in Abhängigkeit von der gegebenen Medienstruktur und der Kompetenz der verfügbaren Spitzenkommunikatoren[53]. Dabei bleibt das Problem, dass die Kommunikationserfolge in den modernen Mediendemokratien in wachsendem Maße nicht allein von der Substanz der Politik und den Begründungen, die für sie gegeben werden, abhängig sind, sondern mehr noch von der Fähigkeit, diese durch geeignete mediale Inszenierungen massenwirksam werden zu lassen.

Klassisch ist das von *Przeworski* beschriebene und begründete *elektorale Dilemma* für sozialdemokratische Parteien[54]. Je größer der Wähleranteil ist, den sie realistischerweise anstreben, desto größer müssen die Abstriche sein, die sie am Idealtypus ihres Projekts vorzunehmen haben. Ein echtes Dilemma ergibt sich für sozialdemokratische Akteure aus dieser tatsächlich häufig, wenn auch nicht stets vorliegenden Sachlage freilich nur in dem Maße, in dem sie dazu neigen, ihre politischen Projekte losgelöst von der jeweiligen akteurstheoretischen Konstellation zu definieren[55].

Trade-Offs aus nicht-intendierten Nebenwirkungen

Als exemplarischer Fall eines Trade-Offs aus den nicht-intendierten Nebenwirkungen grundrechtlich begründeter Handlungsstrategien kann das Verhältnis zwischen erweiterten Arbeiterrechten und ökonomischen Entwicklungsbedingungen in Entwicklungsländern gelten[56]. Die ökonomische Betrachtung zeigt, dass für den über die Kernarbeiterrechte hinausgehenden Teil der sozialen und wirtschaftlichen Grundrechte in dem Augenblick ein massi-

[52] Vergl. Kap. 16
[53] Plasser/ Plasser 2002
[54] Przeworski 1985: 104
[55] Vergl. Kap. 13. Przeworski hatte bei seiner Fassung dieses Dilemmas denn auch den eher dogmatisch verfassten älteren Sozialismus vor Augen.
[56] Vergl. Kap. 47

ver Selbstwiderspruch erzeugt wird, in dem diese Rechte in gleichem Umfang und in gleicher Weise global durchgesetzt wurden[57]. Ihre Erzwingung würde schwer wiegende wirtschaftliche Rückschläge bewirken, die im Ergebnis dann auch die Realgeltung einer Reihe anderer Grundrechte beeinträchtigen müsste. Auf ihre fortschreitende Realisierung kann nur indirekt eingewirkt werden, nämlich auf dem Wege von Druck für die Gewährung der bürgerlichen und politischen Grundrechte sowie der Kernarbeitsrechte, weil beide Gruppen von Rechten auch die voranschreitende Gewährleistung der weitergehenden sozialen Standards zwar nicht garantieren, aber doch wahrscheinlicher machen. Ein schwerwiegendes Dilemma für die Realisierung der Ziele für Soziale Demokratie im Weltmaßstab besteht darin, dass die zu frühe Durchsetzung zu weit gehender Wirtschafts- und Sozialrechte gerade die weniger entwickelten Ökonomien in der Dritten Welt zusätzlich benachteiligen würde, in deren vermeintlichem Interesse die Durchsetzung dieser Rechte betrieben wird.

Fazit: Die Trade-Offs und Spannungsverhältnisse zwischen verschiedenen politischen Teilzielen und Teilbereichen sind für das Projekt der Sozialen Demokratie wegen seiner komplexeren normativen Ansprüche gravierender und folgenreicher als für das libertäre Gegenprojekt. Obgleich im Unterschied zur libertären Argumentation in den beiden wichtigsten Bereichen, dem Verhältnis von demokratischer Leistungsfähigkeit und Partizipation und dem Verhältnis ökonomischer Effektivität und sozialstaatlicher Sicherung, tatsächlich Synergieeffekte begründet werden können, sind in Einzelfragen und in Grenzbereichen mitunter hartnäckige Trade-Offs zu konstatieren. Sie in angemessener Form und pragmatischer Offenheit zu thematisieren und zu bearbeiten, ist nicht nur eine Achillesverse Sozialer Demokratie, sondern kann auch ein generatives Element für die Theoriebildung und die Praxis sein. Denn auf diese Weise können Fragen im unvermeidlichen Spannungsbereich zwischen Normativität und Realismus und dadurch auch die sich immer neu stellenden Fragen der Legitimation demokratischer Verfassung angemessen beantwortet werden. Die modell-platonistische Weigerung, sich auf die Konzedierung und Bearbeitung dieser Trade-Offs einzulassen und stattdessen im gegebenen Fall im Zweifel immer für die vermeintliche ökonomische Effektivität, demokratische Effizienz oder die mediale Adäquanz zu entscheiden, steht auf tönernen Füßen, weil sie in fast allen Fällen auf Problemverlagerungen beruht, die zur Destabilisierung der entsprechenden Teilbereiche oder der demokratischen Institutionen beiträgt und die Bedingungen ihrer Wirksamkeit tatsächlich untergräbt[58].

Soziale Demokratie ist über die institutionellen und organisatorischen Regelungen hinaus, die sie kennzeichnen, auch eine politische Kultur für den strategischen Umgang mit gesellschaftlichen Widersprüchen, Spannungsfeldern und Polarisierungstendenzen. Schon in der Theorie von *Hermann Heller* war die politische Leitidee konstitutiv für das Konzept der Sozialen Demokratie, sozialökonomische Klassengegensätze durch eine Politik des Klassenkompromisses in einer dynamischen, pragmatisch offen bleibenden Weise so auszutragen, dass die beteiligten Interessen in wesentlicher Hinsicht noch gewahrt bleiben können. Dabei sollten zugleich aber durch substanzielle Konzessionen alle Beteiligten von der Ernsthaftigkeit politischer Verständigungsbemühungen im Hinblick auf universelle, sozialmoralische Prinzipien mit guten Gründen überzeugt sein können.

Das theoretische Verständnis unvermeidlicher Trade-Offs begründet eine pragmatische Orientierung nicht erst in der politischen Praxis, sondern schon im Zentrum der Theorie der Sozialen Demokratie.

---

[57] Kayser 2000

[58] Das war das Thema der Problemanalysen in allen Einzelbereichen der hier vorgelegten Theorie.

58. Pragmatismus und Reflexivität

Mittel und Zwecke

Im Lichte der Theorie der Sozialen Demokratie kann die an sie anschließende politische Praxis nur als ein prinzipiengeleiteter Pragmatismus begründet werden. Die Wahl der Mittel, die jeweils erforderlich sind, um die Realgeltung der Grundrechte gegen die strukturellen gesellschaftlichen Risiken zu sichern, muss aus prinzipiellen Gründen immer als eine widerrufliche Wahl zwischen Alternativen verstanden werden. Allerdings gilt dabei die einschränkende Bedingung, dass für die meisten Mittel der gesellschaftspolitischen Gestaltung gilt, dass sie die Qualität der Zwecke, denen sie dienen sollen, schon selbst verkörpern müssen. Die in der Geschichte der sozialdemokratischen Parteien traditionsreiche Orientierung eines Dogmatismus der Mittel widerspricht diesen Anforderungen von Grund auf[59]. Es sind in keiner Hinsicht die möglichen Mittel politischer Zielerreichung, die Handlungsprojekte legitimieren können, sondern stets allein die Zwecke, denen sie dienen, die ihrerseits in den universalistischen Grundrechten ihre Rechtfertigung finden. Das galt und gilt in paradigmatischer Weise für die Rolle des Marktes als gesellschaftlicher Institution zur Erreichung sozialer Zwecke. Es gilt mit Ausnahme der durch die Grundrechte und die Normen der Demokratie unmittelbar legitimierten Institutionen gleichermaßen für alle anderen Instrumente politischer Gesellschaftsgestaltung[60].

Wie in jeder Demokratietheorie, so müssen auch im Falle der Theorie Sozialer Demokratie klare Unterscheidungen zwischen der Ebene des Geltungsanspruches der Normen und Rechte und der Ebene der Instrumente und Organisationsformen ihrer Verwirklichung getroffen werden. Dass beispielsweise die repräsentative Demokratie die am besten angemessene Verwirklichungsform der Norm politischer Autonomie in den Flächenstaaten und komplexen Gesellschaften der Gegenwart ist, ergibt sich ja nicht schon aus der demokratischen Norm selbst, sondern erst daraus, welche Instrumente und Organisationsformen ihr unter den empirisch gegebenen Bedingungen allein oder in bestmöglicher Weise Geltung verschaffen können. Eine Theorie der Demokratie, die sich heute allein auf den Grundsatz der gleichen politischen Autonomie aller Bürgerinnen und Bürger stützte, könnte daher keinen Theorieanspruch erfüllen. Sie muss die Instrumente ihrer praktischen Realisierung sowohl im Hinblick auf die empirischen Handlungsbedingungen wie auch in den darauf bezogenen Formen der Auslegung ihrer Grundnormen begründen können. Das ist der Hauptgrund für die in der zeitgenössischen Demokratietheorie fortwirkende Kontroverse über das Verhältnis von repräsentativen und direktdemokratischen Elementen für die praktische Organisation der Demokratie in der Gegenwart[61]. Dabei muss sie für neue Entwicklungen, wie etwa das Aktivierungspotenzial und die Handlungsformen der zeitgenössischen Zivilgesellschaft, offen bleiben und diese wiederum im Lichte der Erfahrungen interpretieren, die in der Realität mit ihnen gemacht werden. Eine Theorie der Sozialen Demokratie muss in analoger Weise die gegenwärtige Erfahrungswelt und ihre wissenschaftliche Interpretation als Bezugsfeld für die Demonstration der Geltungskraft und der Funktionsweise ihrer zugrundeliegenden Normen und Rechte heranziehen. Dabei muss aber jederzeit die logische Grundstruktur deutlich bleiben, der zufolge bestimmte empirische Instrumente und

[59] Heimann / Meyer 1982
[60] Eichler 1973
[61] Schmidt 2000

Organisationsformen ihre Legitimation daraus beziehen, dass sie unter den empirisch gegebenen Bedingungen am besten die Realwirkung der zugrundeliegenden Normen und Rechte gewährleisten, aber eben doch nur Mittel für die Realisierung der von ihnen logisch unabhängigen Zwecke sind. In einer Reihe von dynamisch veränderlichen Handlungsfeldern, zu denen vermutlich auf längere Sicht gerade das zentrale Thema Arbeit und Beschäftigung zählt, gewinnt infolgedessen der empirische Theorieteil einen eher *exemplarischen* Charakter, weil er zeigt, wie unter gründlich veränderten empirischen Umständen beim erreichten Stand der Komplexität gesellschaftlicher Entwicklung den Normen und Rechten, in diesem Falle dem Recht auf Arbeit, Geltung verschafft werden kann.

Offenheit und Wissenschaftspluralismus

Beim Versuch einer angemessenen Verschränkung der normativen und empirischen Theorieelemente darf die Theorie der Sozialen Demokratie das empirisch erreichte Komplexitätsniveau der Gegenwartsgesellschaften nicht unterschreiten, sofern sie den Anspruch erhebt, Erklärungen und Begründungen dafür zu bieten, wie Soziale Demokratie in der gegebenen gesellschaftlichen Realität funktionsfähig sein kann. Ein solcher weit gehender, aber für den Theorieanspruch unverzichtbarer, Maßstab wirft seinerseits innerhalb der Theorie zwei prinzipielle Probleme auf.

Erstens: Ein grundlegendes Problem ergibt sich aus dem Faktum, dass innerhalb der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Theoriebildung in Bezug auf die in Betracht kommenden Handlungsfelder selbst ein hochgradiger wissenschaftlicher und wissenschaftstheoretischer Pluralismus herrscht, der in fast allen zentralen Fragen die Möglichkeiten eines handlungsorientierten Konsenses ausschließt. Das gilt seit jeher für fast alle elementaren Erklärungen, die den Markt, seine Grenzen und seine Regulationsmöglichkeiten betreffen, aber ebenso für Fragen der ökonomischen Rolle und der kulturellen Auswirkungen unterschiedlicher Formen der Sozialstaatsorganisation, der Mitbestimmung und der makroökonomischen Regulationsregime. In all diesen Fällen kann es für die Theorie der Sozialen Demokratie allein darum gehen, an das jeweils erreichte wissenschaftliche Diskussionsniveau der betreffenden Handlungsfelder anzuschließen und die eigenen theoretischen Annahmen im Lichte einer Auseinandersetzung mit den sozialwissenschaftlichen Alternativpositionen einzuführen. Ein solches Verfahren ist im Hinblick auf das Selbstverständnis der modernen Wirtschafts- und Sozialwissenschaften nicht nur gerechtfertigt, sondern tatsächlich auch ohne Alternative, denn ein anderer Zugriff auf wissenschaftliche Erkenntnisse ist in einer von einem prinzipiellen Wissenschaftspluralismus gekennzeichneten Situation nicht begründbar. In den meisten Fällen eignet sich dafür das von *Habermas* so genannte *pragmatische Modell* des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik, bei dem beide in einen Beratungsprozess der wechselseitigen Einflussnahme aufeinander eintreten, die Politik durch die Bereitschaft zur Re-Interpretation ihrer Zwecke im Lichte der wissenschaftlichen Auskunft über mögliche Mittel und deren Auswirkungen, die Wissenschaft durch die Bereitschaft zur Kritik der Zwecke selbst sowie der anwendungsorientierten Präzisierung ihrer Erkenntnisse im Lichte der politisch legitimierten Zwecke[62].

[62] Habermas 1968

Ein *zweites* Problem für den Anspruch der Theoriebildung resultiert aus dem Umstand, dass in vielen gesellschaftlichen Handlungsbereichen, beispielhaft im Arbeitssystem, weit gehende und in ihren Konsequenzen unabsehbare Veränderungen im Gange sind, die jede empirisch gehaltvolle Theoriebildung an enge Grenzen führen. So ist es beispielsweise keineswegs unwahrscheinlich, aber auch nicht sicher, dass die kulturanthropologischen Gründe, die gegenwärtig maßgebliche Autoren dazu veranlassen, die Chance zur Teilhabe am System der Erwerbsarbeit als eine Bedingung der gesellschaftlichen Anerkennung und damit auch der individuellen Selbstachtung zu betrachten, im Zuge des Wandels der Arbeitswelt und der anderen gesellschaftlichen Tätigkeitsbereiche in absehbarer Zeit ihre empirischen Grundlagen verlieren[63].

Reflexivität

Die Theorie der Sozialen Demokratie bedarf aus drei voneinander unabhängigen Gründen einer reflexiven Struktur und Offenheit: e*rstens w*egen der prinzipiellen Offenheit einer reflexiven Selbstauslegung der Staatsbürgerrolle und dem aus ihr resultierenden Wandel in der Auslegung der Grundrechte; *zweitens* wegen der unvoraussehbaren Emergenz neuartiger, grundrechtsrelevanter sozialer Risiken, gegen die sich die Bürger einen wechselseitigen Sicherungsanspruch gewährleisten; und *drittens* wegen der Unvorhersehbarkeit der Auswirkungen, Wechselwirkungen und Rückwirkungen realisierter Politiken im Hinblick auf ihre legitimierten Zwecke.

Die Reflexivität in der Selbstauslegung der Staatsbürgerrolle ist zwingend in der legitimationstheoretischen Norm begründet, dass in letzter Instanz niemand sonst als die gleichberechtigten Staatsbürger selbst die verbindliche Auslegung dafür leisten können, wie die verschiedenen Dimensionen ihrer Grundrechte in gegebener Erfahrungslage zu verstehen sind, wie Spannungen und Konflikte zwischen ihnen geregelt werden können und in welcher Weise angesichts veränderter Erfahrungslagen ihre weitere Entfaltung und Konkretisierung vollzogen werden muss, um ihren universellen Geltungssinn zu gewährleisten. Die generative Idee der Theorie der Sozialen Demokratie selbst verlangt diese Art der Reflexivität. Sie besteht ja in der theoretisch begründeten Vorstellung, dass eine grundrechtlich gebotene Handlungsverpflichtung des Staates darin besteht, in jeder gegebenen Erfahrungslage die empirischen Bedingungen für die gleiche Realgeltung der Grundrechte der Bürger im Rahmen seines prinzipiellen Handlungsvermögens herbeizuführen. In den Begriffen *Marshalls* ist es eine politische Pflichtaufgabe des demokratischen Rechtstaates, allen Bürgerinnen und Bürgern die Mittel bereitzustellen, die sie benötigen, um die Grundrechte zu erfüllen, die sie sich als Bürger gegenseitig gewährt haben.

Daher kann außer der situationsgerechten Aktualisierung des Geltungssinns der universellen Grundrechte selbst auch die politische Definition der strukturellen gesellschaftlichen Risiken, die eine politische Antwort zur Sicherung der Grundrechte erfordern, nur eine Aufgabe reflexiver Staatsbürgerschaft sein. Das gilt auch deswegen, weil die Bestimmung dessen, was den Bürgerinnen und Bürgern an individueller oder kollektiver Selbsthilfe zugemutet werden kann und was ihnen an staatlich zu gewährleistender Unterstützung

[63] Nussbaum/ Sen 1993, Meyer 2002

garantiert werden soll, nur aufgrund gemeinsam interpretierter empirischer Erfahrungen möglich ist.

Rekursion und Reflexivität

Das Wechselverhältnis zwischen dem Potenzial der Gesellschaft zur zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation und zur Selbsthilfe einerseits und den Anforderungen an staatliche Gewährleistungen grundrechtstützender Mittel andererseits ist auch durch die politische Kultur einer Gesellschaft bedingt. Zwar ist diese keineswegs von Veränderungen durch politische Einwirkungen unabhängig, jedoch in gegebener Lage, außer vielleicht in der Ausnahmekonstellation tiefer gesellschaftlicher Krisenerfahrung, zunächst immer als eine handlungsbedingende politische Konstante wirksam[64]. Eine Gesellschaft, die sich aufgrund eingespielter kultureller Traditionen darauf verlassen kann, dass die notwendigen Hilfen zur Wahrnehmung elementarer Grundrechte spontan und wechselseitig jederzeit gewährleistet werden, wird daher in der Reflexion auf ihre eigenen kulturellen Handlungsbedingungen zu einer anderen Strategie der realen Grundrechtssicherung gelangen, als eine Gesellschaft, deren Selbstorganisationsfähigkeit gering und deren wechselseitige Unterstützungspotenziale nicht ausgebildet sind. Auch aus diesem, in der Wandelbarkeit der politischen Kultur liegenden Grund, ist die reflexive Dimension für eine Theorie der Sozialen Demokratie ein konstitutives Element[65].

Die Reflexivität von Handlungsstrategien Sozialer Demokratie ist auch durch die Rückwirkung institutioneller und sozialer Politik auf gesellschaftliche Mentalitäten bedingt. Dieses Feld ist allerdings in der bisherigen sozialwissenschaftlichen Forschung weitgehend vernachlässigt worden[66]. Das gilt gleichermaßen für die Stärkung konsonanter wie für die Erzeugung dissonanter politisch-kultureller Orientierungen. Fast jede politische Handlungsstrategie, vor allem auch im engeren Bereich der politischen Ökonomie, hat eine Dimension symbolisch-expressiver Politik, die Auswirkungen auf Mentalitäten, Orientierungen und die Narrative der zugeordneten Handlungsfelder hat[67]. Wie auch immer die Einflussakzente in dem prinzipiell zirkulären Kausalitätszusammenhang zwischen sozialen und politischen Institutionen auf der einen Seite und den politisch-kulturellen Orientierungen auf der anderen Seite jeweils gesetzt sein mögen, vermutlich verschärfen Institutionen, die die Abhängigkeit von sozialen Transferzahlungen stigmatisieren, entsprechende Orientierungen in der Gesellschaft, während universalistische Sozialleistungen auf der Basis eines sozialen Bürgerstatus die Idee der sozialen Staatsbürgerschaft stärken. Die symbolische Wirkung politischer Handlungsstrategien hat in der Regel reale politisch-kulturelle Effekte, die beim Entwurf und bei der Kommunikation der entsprechenden Handlungsstrategien in Betracht gezogen werden müssen.

Die Trade-Off-Effekte zwischen der Sicherungsfunktion sozialstaatlicher Programme, ihrer Arbeitsmarktwirkung und ihrer fiskalischen und politischen Kosten ergeben sich erst aus gesellschaftlich verbreiteten Interessen und Wertmustern. Es ist daher eine prinzipiell nur pragmatisch entscheidbare Frage, wie in konkreter Lage die Akzente in diesem immer

[64] Rothstein 1998
[65] Schmalz-Bruns 1994
[66] Gallie 2004, Gallie/ Paugam 2003
[67] Edelman 1990, Offe 1990

spannungsreichen Verhältnis gesetzt werden müssen, damit gesellschaftliche Mehrheiten den begründeten Eindruck einer fairen Balance gewinnen können. Allein schon die hohe Wahrscheinlichkeit, dass sich Interessen- und Wertprioritäten aufgrund neuer Erfahrungen ändern, lässt deutlich werden, dass jeder Versuch einer fairen Balance zwischen den konfligierenden Zielen immer nur von vorübergehendem Erfolg sein kann. Die Balancierung und Re-Balancierung der Handlungsstrategien in diesen widerspruchsvollen Zielbereichen liegt daher, unabhängig von wechselnden politischen Interessenskoalitionen, schon in der Komplexität der Zielsetzungen Sozialer Demokratie selbst begründet. Auch die *Maslowsche* Theorie der Bedürfnispyramiden spricht dafür, dass die relativ am besten befriedigten Bedürfnisse mit der Zeit ihren Rangplatz auf der politischen Agenda einer Gesellschaft einbüßen und den weniger gut befriedigten Bedürfnissen den Vorrang überlassen müssen[68]. Folglich ergibt sich die Notwendigkeit einer immer neuen Re-Balancierung im Bereich der Zielwerte der Sozialen Demokratie auch aus der theoretisch gut begründeten Dynamik sozialer Bedürfnisse selbst. Reflexivität und ihre bewusste Handhabung nehmen unvermeidlich in Theorie und Praxis Sozialer Demokratie eine Schlüsselstellung ein.

Globalisierung und Reflexivität

Für die goldene Periode der europäischen Sozialdemokratie hat die vergleichende Analyse der Lösungswege, die in den unterschiedlichen Ländergruppen gefunden wurden, erkennen lassen, unter welchen kulturellen und institutionellen Bedingungen unterschiedliche Handlungsstrategien erfolgreich waren und welche der unterschiedlichen Handlungsmuster als funktional äquivalent angesehen werden können[69]. Diese Modelle wurden alle unter der allgemeinen politischen Handlungsbedingung wirksam, dass die nationalstaatlichen institutionellen Akteure über eine weitgehende souveräne Kontrolle der Außengrenzen ihrer politisch-ökonomischen Systeme verfügten. Die Schaffung offener globaler Märkte seit den neunzehnhundertsiebziger Jahren, die spätestens seit dem Beginn der neunziger Jahre überall ihre Wirkung entfalten, hat die Rahmenbedingungen für Soziale Demokratie und die Wirksamkeit ihrer Instrumente auf zentralen Politikfeldern wesentlich, aber in ihren weiteren Entwicklungsperspektiven auf noch nicht absehbare Weise verändert. Im Hinblick auf die in der Reaktion auf sie eingeleitete Transformation der politisch-ökonomischen Modelle Sozialer Demokratie in den einzelnen Ländern muss genau unterschieden werden, welche der veränderten Handlungsbedingungen auf innergesellschaftlichen Prozessen beruhen, die durch nationalstaatliche und regionalpolitische Akteure weiterhin in den üblichen Grenzen beeinflussbar bleiben, wie vor allem der demografische Wandel, und welche tatsächlich in ausschlaggebendem Maße vom Faktum der offenen Märkte bedingt sind.

Da die Frage, in welchem Maße globale Gestaltungspolitik gelingt und welche Folgen sie hat, prinzipiell immer in beträchtlichem Maße offen bleibt[70], muss die Transformation der politisch ökonomischen Strukturen und Instrumente in den einzelnen Ländern, die den Erfolg Sozialer Demokratie unter den Bedingungen offener Märkte gewährleisten können, reflexiv angelegt sein. Sie kann also ihre Erklärungen, Strategievorschläge und praktischen Handlungskonzepte nur in einem offenen Reflexionsprozess fortlaufend auf die tatsächli-

[68] Maslow 1977, Inglehart 1977, 1997
[69] Scharpf/ Schmidt 2000
[70] Vergl. Kap.48

chen und erwartbaren Rückwirkungen der Erfolge und Misserfolge in der Arena positiver Globalisierung beziehen. Pragmatismus, Offenheit und Reflexivität sind daher wichtige Maximen der Theorie und der Praxis Sozialer Demokratie.

59. Gestalten und Anpassen

Theoretische Grundlagen

Die Akteurstheorie hat das sozialwissenschaftliche Dilemma von Gestaltungsintentionen und Anpassungszwängen, dem politische Handlungs-Projekte unvermeidlich ausgesetzt sind, thematisiert[71]. Akteure handeln immer unter den restriktiven Bedingungen von Systemstrukturen, Systemlogiken und Akteurskonstellationen. Systemstrukturen reproduzieren sich im Handeln der Akteure und sind insoweit ihrerseits in Form und Bestand von deren intentionalem Gestaltungshandeln abhängig[72]. Je nach Betrachtungsperspektive erscheinen diese Gestaltungschancen enger oder weiter. Aus der Systemperspektive sind sie gering oder marginal, aus der Akteursperspektive in der Regel weiter, bis hin zur Chance der Veränderung der Systemlogik selbst. Die beiden extremen Pole des Modells, zwischen denen sich dieses variable Verhältnis jeweils empirisch entfalten muss, liegen in theoretischer Sicht zum einen in der Vorstellung einer nicht restringierten Gestaltungsmacht der Akteure und zum anderen im Konzept eines Determinismus durch die Logiken sozialer Systeme.

Dieser für alle gesellschaftlichen Funktionssysteme zutreffende Zusammenhang hat sich historisch am deutlichsten im ökonomischen Subsystem der Gesellschaft gezeigt. Es war eine der hauptsächlichen Erfahrungen aus dem Zusammenbruch der planwirtschaftlichen Systeme sowjetkommunistischen Typs, dass der politischen Gestaltung der ökonomischen Funktionslogik enge Grenzen gesetzt sind. Sobald diese ignoriert werden, verliert diese Logik gänzlich ihre steuernde Funktion und wird durch die politische Systemlogik ihrer Wirksamkeit beraubt und damit auch die Gesamtgesellschaft, durchaus gegen die Absichten der verantwortlichen Akteure, ihrer möglichen ökonomischer Leistungspotenziale[73]. Das prinzipiell begrenzte, wenn auch in der genauen Grenzziehung variable Maß an Gestaltungsmacht der Politik über die Ökonomie kann um so besser ausgeschöpft werden, je besser der Kern der ökonomischen Funktionsgesetze dabei theoretisch verstanden und praktisch in Rechnung gestellt wird. Obgleich das ökonomische System in variablen Grenzen immer politisch gestaltbar und die ökonomische Funktionslogik durch Rahmensetzung, aber auch durch angemessene Interventionen beeinflussbar ist, werden die Grenzen doch in ausschlaggebendem Maße vom ökonomischen Teilsystem selbst gezogen. Überschreitungen dieser Grenzen rächen sich unweigerlich durch Fehlfunktionen und unerwünschte Interventionsfolgen.

[71] Schimank 1996, 2000, Mayntz u.a. 1988, Scharpf 1997c, 2000a, vergl. Kap. 13
[72] Giddens 1987
[73] Habermas 1990b

Kontingenz und Offenheit

Es ist eine offene und für die Theorie der Sozialen Demokratie in vielfältiger Hinsicht entscheidende Schlüsselfrage, in welchem Maße die offene Ökonomie der globalisierten Weltwirtschaft sich als eine harte Systembedingung erweist, auf die in zentralen Bereichen bei der Verwirklichung der Ziele Sozialer Demokratie vor allem mit *Anpassungsstrategien* reagiert werden muss, die diese Rahmenbedingungen selbst nicht infrage stellen können, und nur den Raum, den sie öffnen, für die Realisierung politischer, sozialer und ökonomischer Ziele nutzen. Es bleibt ungewiss, in welchem Maße diese ökonomischen Bedingungen in den beiden maßgeblichen Dimensionen der Transnationalisierung der politischen Rahmensetzungen und der Einwirkung auf die ökonomische Funktionslogik selber politisch gestaltet werden können. Diese Frage ist *ex ante* aus prinzipiellen Gründen nicht ausreichend zu beantworten. Selbst wenn nämlich auf der Ebene der sozialwissenschaftlichen Erkenntnis der möglichen transnationalen Spielräume ein weitgehender Konsens herbeigeführt werden könnte und darüber hinaus eine große Anzahl von nationalstaatlichen, ökonomischen und gesellschaftlichen Akteuren sich diese Modelle als politische Handlungskonzepte zu eigen machen würde, hinge deren Realisierung in ausschlaggebendem Maße weiterhin vom verlässlichen und längerfristig haltbaren Konsens der globalen politischen Vetospieler ab. Solange sich beispielsweise die USA als der mächtigste globale Akteur auf eine libertäre politische Strategie im Verhältnis zu den offenen Märkten und den nationalstaatlichen politischen Handlungspotenzialen festlegen, bleiben der Realisierung auch der plausibelsten Gestaltungsvorschläge für die globale ökonomische Einbettung enge Grenzen gesetzt. In diesem Fall wirkt der offene Weltmarkt *wie* ein fact of life, das er als soziale Tatsache in Wahrheit gar nicht ist.

Da sich die Proponenten einer Politik der Sozialen Demokratie aber nicht damit begnügen können, auf die Herbeiführung des Konsenses der relevanten globalen politischen Vetospieler zu warten, der prinzipiell ungewiss, wenn nicht in weiten Teilen unwahrscheinlich bleibt, sind sie als zweitbeste, aber realistische Lösung zur Handhabung des Dilemmas auf die Verfolgung einer *zweigleisigen Strategie* angewiesen. Während sie auf der einen Seite mit den ihnen zur Verfügung stehenden Kräften auf die Herbeiführung der Bedingungen transnationaler ökonomischer Gestaltung hin arbeiten, sind sie in der gegebenen Situation darauf angewiesen, zur gleichen Zeit geeignete Anpassungsstrategien zu entwerfen und zu realisieren, die unter den *zunächst* gegebenen Umständen in der nationalen oder im Falle der EU in der regionalen Arena ein Maximum politischer Zielverwirklichung versprechen. Eine Schließung der Theorie an dieser Scharnier-Stelle im Sinne der Annahme, dass die in der gegenwärtigen Situation gegebene, geringe transnationale politische Koordination für die normativ präferierten Strategien der Demokratisierung, ökonomischen Einbettung und Regulation eine unüberschreitbare Realitätsschwelle sei, an die sich eine realistische Theorie ebenso wie eine realistische Politik prinzipiell anzupassen habe, lässt sich freilich weder aus empirischen noch aus theoretischen Gründen vertreten[74]. Sie wäre ihrerseits nur als ein normatives Konzept begründbar, das in erheblichem Maße mit bestimmten Prämissen der libertären Demokratie konvergiert, aber aus der Sicht der Sozialen Demokratie nicht zu rechtfertigen ist. Die entgegengesetzte optimistische Annahme, das unter normativen Gesichtspunkten wünschbare Maß an transnationaler politischer Koordination werde in abseh-

[74] So aber Blair 1998

barer Zeit realisiert, weil es praktisch notwendig ist, so dass sich die Handlungskonzepte der Sozialen Demokratie im Wesentlichen auf die Gestaltung der globalen Gesellschaft durch globale Strategien konzentrieren können, ist gleichermaßen theoretisch und empirisch ohne überzeugende Fundierung[75]. Die lückenlose transnationale Akteurskonstellation, die allein die Realisierung einer solchen Perspektive wahrscheinlich machen würde, zeichnet sich gegenwärtig nicht ab. Sie ist aber, gemessen an dem in diese Richtung zielenden tatsächlichen Druck der Probleme, auch nicht gänzlich unwahrscheinlich.

Unter diesen Umständen kann sich eine realistische Theorie der Sozialen Demokratie im Hinblick auf die Erörterung der Instrumente nur auf eine empirisch fundierte Strategie einlassen, die in ihrer Wirkungsweise und ihrem Erfolg entscheidend von der Frage abhängt, in welchem Maße der Weltmarkt *zunächst* als *„fact of life" wirksam* ist und in welchem Maße und in welchen Fristen er jeweils selber Objekt gestaltender Politik sein kann. Eine Theorie der Sozialen Demokratie kann auf der Basis der vergleichenden Empirie der Länder, die dies exemplifizieren, diejenigen Strategien diskutieren und qualifizieren, die unter der rigideren Prämisse der Anpassungsnotwendigkeit dennoch die Ziele der Sozialen Demokratie in dem unter den gegebenen Umständen möglichen Maße zu realisieren versprechen[76]. Und sie muss die Handlungsstrategien erörtern, die auf eine politische Gestaltung der Weltmärkte abzielen, auch wenn für eine Reihe von ihnen angesichts der gegebenen Konstellation politischer Akteure die Realisierungsbedingungen in überschaubarer Zeit ungewiss bleiben[77].

Historische Kontingenz

Die Akteure der Sozialen Demokratie handeln jeweils unter historisch kontingenten Bedingungen, im Rahmen von Akteurskonstellationen und Systembedingungen, die sie selbst zwar in variablem Umfang gestaltend verändern, aber nicht ignorieren oder nach eigenem Ermessen rekonstruieren können. Dies ist einer der ausschlaggebenden Gründe dafür, dass die Instrumente, mit denen sie ihre Ziele zu realisieren hoffen, sowohl auf der programmatischen Ebene wie auf der des Regierungshandelns, in beträchtlichem Maße variieren, ohne dass sich die allgemeinen Ziele und politischen Grundwerte dabei notwendigerweise selbst verändern. Die Evaluierung der Mittel und Wege der Realisierung Sozialer Demokratie, vor allem in den ökonomischen und sozialen Kernbereichen, bedarf aus diesem Grunde der Relativierung durch einen *Kontextbezug*. Es macht einen großen Unterschied, ob die Akteure Ziele Sozialer Demokratisierung als strukturelle Minderheitsparteien, als potenzielle Mehrheitsparteien oder strukturelle Mehrheitsparteien verfolgen. Und es verändert die Handlungsbedingungen der Akteure Sozialer Demokratie erheblich, wenn sie in einer libertär geprägten Atmosphäre um Mehrheiten werben oder in einer von den Grundwerten der Sozialen Demokratie dominierten politischen Kultur.

Eine Theorie der Sozialen Demokratie kann sich, wie im vorliegenden Entwurf, durchaus auf eine komplette geschichtliche Rekonstruktion verzichten und sich in systematischer Absicht auf die Gegenwart und überschaubare Zukunft konzentrieren. Auch unter diesen Bedingungen gilt jedoch die Notwendigkeit einer zeitlichen Indexierung, die sich

[75] So in der Konsequenz Höffe 2001
[76] Vergl. Kap. 41
[77] Vergl. Kap.46 und 47

auf die Verschiedenartigkeit der unterschiedlichen Handlungskontexte bezieht. Dabei sind drei zeitlich strukturelle Dimensionen zu unterscheiden:

Erstens: Die Phase *vor* der gegenwärtigen Integration der Weltmärkte und weiterer Teile der Weltgesellschaft (am Beginn der neunzehnhundertsiebziger Jahre).

Zweitens: Die Phase *seit* der beginnenden Globalisierung, bis in die überschaubare Zukunft.

Drittens: Die Phase einer *künftigen* Situation, in der die globalen Rahmenbedingungen möglicherweise weitgehend im Einklang mit den Desideraten der Sozialen Demokratie gestaltet wären.

Die beiden ersten Phasen überlappen einander teilweise, da die einzelnen Länder in unterschiedlichem Maße den Auswirkungen der integrierten Märkte ausgesetzt waren oder auf deren Anforderungen reagiert haben. Zu den Gründen für diese Ungleichzeitigkeit gehören vor allem die folgenden:

1. Die einzelnen Länder sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlichem Maße von der globalen Integration der Märkte betroffen worden.
2. In den verschiedenen Ländern ist die Weltmarktabhängigkeit und deren politische Verarbeitung höchst unterschiedlich ausgeprägt.
3. Die Neigung der politischen Akteure, die perzipierten Weltmarktzwänge für die Veränderung der politischen Instrumente, vor allem in dem Bereich des Sozialstaats, einzusetzen, ist unterschiedlich ausgeprägt.
4. Die Bereitschaft auf Gestaltungsstrategien im Weltmarkt zu setzen, variiert von Land zu Land.
5. Zahlreiche Instrumente der Politik der Sozialen Demokratie sind, zum Teil mit kleinen Veränderungen, auch unter Bedingungen der ökonomischen Globalisierung haltbar und erfolgreich.
6. Die Reaktion der einzelnen Länder auf den Druck der offenen Märkte ist in entscheidendem Ausmaß vom jeweiligen kapitalistischen Regimetyp abhängig.

In der Phase seit der neueren globalen Integration der Märkte ist in verschiedenen Ländern auf unterschiedliche Weise versucht worden, sich an die neue Situation durch innovative Politik oder Veränderungen der überkommenden Strategien anzupassen[78]. Diese Strategien der Anpassung werden für die Politik der Sozialen Demokratie eine konstitutive Rolle solange und in dem Maße spielen, wie globale Gestaltungsstrategien nicht durchgesetzt werden können.

Es ist unter empirischen Gesichtspunkten durchaus möglich, wenngleich der Grad der Wahrscheinlichkeit nicht abzuschätzen ist, dass in langer Sicht in globalem Maßstab eine Politik verfolgt und zum Erfolg geführt werden kann, die den Politiken der sozialen Einbettung des Kapitalismus in den Sozialen Demokratien Europas funktional äquivalent ist, so dass manche der defensiven Anpassungspolitiken, die in der Übergangsphase notwendig waren, in unterschiedlichem Umfang und von Land zu Land in verschiedener Weise ihre Voraussetzungen verlieren[79]. Da dies gegenwärtig nicht absehbar ist, muss dieser Teil der Erörterung der Mittel der Politik Sozialer Demokratie insofern offen bleiben. Allerdings

[78] Scharpf/ Schmidt 2000, Merkel u.a. 2005

[79] Das gilt vor allem in Hinblick auf die Möglichkeit einer regionalen oder gar globalen Koordination der Steuerpolitik.

können die Konturen der wünschbaren Globalisierung umrissen und die der tatsächlich betriebenen Anpassungspolitik an die Bedingungen integrierter Märkte beschrieben und erörtert werden. Wie sich das Verhältnis beider zu einander in verschiedenen, vermutlich ungleichzeitigen, Intervallen mischen wird, bleibt hingegen eine offene Frage.

Die Kontingenz der Akteurskonstellationen, der systemischen Veränderungsspielräume und die Reflexivität der verfolgten politischen Strategien haben zur Folge, dass prinzipiell offen bleiben muss, in welchem Maße und in welcher Weise sich für die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten Sozialer Demokratie die Zwänge zur Anpassung an vorgegebene Bedingungen und die Chancen zu ihrer gestaltenden Veränderung jeweils aufeinander beziehen. Die global integrierten Märkte erzeugen in jedem Fall weitreichende neuartige Anpassungszwänge, die auch dann fortbestehen werden, wenn sich die weit gehenden Gestaltungshoffnungen der Sozialen Demokratie im Hinblick auf ihre politische Einbettung und Regulation erfüllen lassen[80].

Grenzen der negativen und positiven Globalisierung

Weder das Voranschreiten der negativen Globalisierung noch die gut begründbaren Fortschritte im Prozess der positiven Globalisierung können als Dynamiken interpretiert werden, die unumkehrbare Entwicklungen repräsentieren. *Rieger/Leibfried* haben plausibel gemacht, dass Protektionismus ein reguläres und populäres funktionales Äquivalent für fehlende sozialpolitische Einkommenssicherung ist[81].

Diese Kontingenz gilt erst recht für Fortschritte im Prozess der positiven Globalisierung. Selbst diejenigen regulativen Politiken, die öffentliche Güter schaffen, die im Interesse aller zu liegen scheinen, bleiben in ihrer Durchsetzungsfähigkeit und in ihrer Beständigkeit prinzipiell ungewiss. Weder können einmal erreichte Fortschritte jemals als unumkehrbare Entwicklungsstandards interpretiert werden, noch sind selbst die aus demokratietheoretischer oder steuerungspolitischer Sicht gut begründeten Fortschritte der positiven Globalisierung sicher. Es gibt soziale Bedingungen der Globalisierung und es gibt politische Kalküle und Interessensinterpretationen der maßgeblichen politischen Akteure, die das gesamte Handlungsfeld der Globalisierungspolitik zu einem *hochgradig kontingenten Projekt* machen. Das muss eine realistische Theorie der Sozialen Demokratie voraussetzen. Sie muss daher immer auf eine reflektierte Doppelstrategie der kurz- und mittelfristigen Politik der Anpassung und einer langfristigen Politik der Umgestaltung der globalen Rahmenbedingungen setzen in dem Bewusstsein, dass deren Erfolge stets hochgradig unsicher bleiben.

60. Defekte und konsolidierte Demokratie

Eine der ausschlaggebenden Fragen in der empirischen Demokratieforschung ist die nach den Bedingungen demokratischer Stabilität[82]. *Robert A. Dahl* bilanziert die Summe dieser Forschung in der Unterscheidung zwischen *notwendigen* und *begünstigenden* Bedingungen

[80] Vergl. Kap.48
[81] Rieger/ Leibfried 2001
[82] Rueschemeyer/ Huber/ Stephens 1992, Held 1996, Lijphart 1999, Burnell/ Calvert 1999, Schmidt 2000, Dahl 2000

für die Stabilität von Demokratien[83]. Als *notwendige* Bedingungen nennt er die Kontrolle von Militär und Polizei durch gewählte Amtsträger, das Vorhandensein einer demokratischen politischen Kultur und die Abwesenheit einer der Demokratie entgegenwirkenden ausländischen Kontrolle. *Begünstigende* Bedingungen sind ihm zufolge eine moderne Marktwirtschaft und Gesellschaft sowie ein nur schwacher subkultureller Pluralismus. Diese empirische Zuordnung bezieht sich allein auf die Stabilität des Institutionen- Systems einer verfassten Demokratie, aber nicht auf deren demokratische Qualität. Das Verhältnis zwischen Marktkapitalismus und Demokratie im Sinne seines Polyarchie-Konzepts ist, seiner Analyse zufolge, durch eine unaufhebbare Ambivalenz gekennzeichnet[84]. Zum *einen* begünstigt die Existenz marktkapitalistischer Verhältnisse die Stabilität und das Funktionieren demokratischer Institutionen. Zur Begründung dieser These zitiert Dahl Ergebnisse der empirischen Forschungen zur Stabilität demokratischer Institutionen- Systeme. Zum *anderen* beschreibt er eine Reihe von Funktionsbedingungen und Auswirkungen marktkapitalistischer Systeme, die sowohl die Qualität wie die Stabilität von Demokratien gefährden.

Erstens, bezogen auf die Stabilität und die Funktionsbedingungen der demokratischen Institutionen, zeigt er, dass das marktkapitalistische System nur funktionsfähig und mit demokratischen Institutionen verträglich ist, wenn es durch extensive Interventionen und Regulationen stabilisiert und gezähmt wird[85]. *Zweitens* beeinträchtigen marktkapitalistische Systeme die Qualität der Demokratie systematisch dadurch, dass sie eklatante Ungleichheiten in der Verteilung der politischen Ressourcen der Bürger erzeugen und damit deren reale Teilhabechancen vorprägen. Diese Ungleichheiten sind nicht trivial, sondern ernsthafte Einschränkungen, da sie die moralische Grundlage der Demokratie, gleiche Teilhabechancen, auf schwer wiegende Weise verletzen[86]. Die Einflussmöglichkeiten der Bürger auf das Produkt des demokratischen Entscheidungsprozesses werden durch die Verteilungswirkungen des Marktkapitalismus potenziell in einem solchen Maße ungleich, dass der für die Demokratie konstitutive politische Gleichheitsanspruch verletzt wird. Dieser Zusammenhang ist für die Stabilitätsfrage von hohem Gewicht, da nach dem Urteil der meisten empirischen Demokratieforscher die Wahrnehmung der Legitimität einer institutionalisierten Demokratie durch ihre Bürger der entscheidende Faktor für ihre nachhaltige Stabilität ist[87]. Wenngleich schon seit der frühen Demokratieforschung der neunzehnhundertsechziger Jahre vor allem durch die paradigmatischen Arbeiten von *Seymour M. Lipset* die Faktoren Bruttosozialprodukt und Bildungsstand der Bevölkerung als wesentliche Kausalfaktoren nachhaltiger Demokratisierung in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rückten[88], wurde in der nachfolgenden Forschung zunehmend darauf aufmerksam gemacht, dass auch die soziale Verteilung von Bildung und Wohlstand, also die Dimension der sozialen Gerechtigkeit als ein grundlegender Kausalfaktor für die Stabilität von Demokratie wirksam ist[89].

Während marktkapitalistische Systeme bis zur Einführung demokratischer Institutionen eine uneingeschränkt pro-demokratische Funktion erfüllen, denn sie untergraben die gesellschaftlichen Grundlagen autokratischer Herrschaft und stärken die Position der an

[83] Dahl 2000: 140
[84] Dahl 2000: 166 ff
[85] Dahl 2000: 174
[86] Dahl 2000: 178
[87] Vergl. z.B. Burnell/ Calvert 1999: 19
[88] Lipset 1959, 1960, 1992, 1993, 1994, Lipset/ Marks 2000
[89] Rueschemeyer/ Stephens/ Stephens 1992, Przeworski 1996, Burnell/ Calvert 1999, Dahl 2000

Demokratisierung besonders interessierten Unterschichten[90], ändert sich danach, mit der gelungenen Einführung verfasster Demokratie, ihr demokratisches Vorzeichen. Jenseits des Niveaus der Einführung der demokratischen Institutionen, nämlich sobald es um die Voraussetzungen ihrer Nutzung durch die Bürger geht, erweisen sich die systematischen Folgen marktkapitalistischer Ordnungen in dem Maße als ernsthafte Gefährdungen des demokratischen Anspruchs, wie sie der Gleichverteilung der politischen Ressourcen der Bürger entgegenwirken. „...once society and politics are transformed by market-capitalism and democratic institutions are in place, the outlook fundamentally changes. Now the inequalities in resources that market-capitalism churns out produce serious inequalities among citizens"[91]. Dahl beschließt seine Defizit- und Gefährdungsanalyse mit dem Ausblick, die Auflösung dieses Widerspruchs sei eine ungelöste Frage und stelle für die Demokratie eine Herausforderung dar, die das einundzwanzigste Jahrhundert beschäftigen wird.

Die neuere Forschung zur Klärung der Zusammenhänge zwischen Qualität und Stabilität demokratischer Systeme hat das Problem der „defekten Demokratie" untersucht. Zwischen den vollständig undemokratischen politischen Regimen, den *Autokratien*, und den vollendeten *rechtsstaatlichen Demokratien* gibt es einige Übergangsformen, entweder auf dem Weg zur Demokratie oder als Produkte ihres Verfalls[92]. Die defekten Demokratien sind dadurch gekennzeichnet, dass sie zwar mit der Einführung des allgemeinen gleichen Wahlrechts die institutionelle Grundlage für die Demokratie gelegt haben, in anderen wichtigen Hinsichten aber die demokratischen Normen nicht oder unvollständig erfüllen. Defekte Demokratien sind in der Wirklichkeit der gegenwärtigen Welt sehr zahlreich und darum von großer Bedeutung[93]. Sie können den Keim der vollständigen Demokratisierung in sich enthalten, wenn ihre Defekte nur der Ausdruck des Beginns einer Entwicklung zur voll entfalteten Demokratie darstellen. Sie können aber auch das Ende einer bestehenden Demokratie einleiten, wenn sie aus dem Abbau vordem existierender demokratischer Regierungselemente resultieren.

In der politischen Regierungspraxis sind nach der Systematik von *Wolfgang Merkel* vor allem die folgenden fünf Defekte zu unterscheiden[94]:

Erstens: Defekte im *Herrschaftszugang*. Trotz des verfassungsmäßig garantierten und aktuell in Anspruch genommenen allgemeinen gleichen Wahlrechts können für bestimmte Gruppen von Bürgern schwer oder gar nicht zu überwindende Hindernisse für die Teilnahme an der Wahl und anderen Teilen des politischen Prozesses bestehen. Es ist beispielsweise dann der Fall, wenn in entlegenen Gegenden des Landes der Weg zur Wahlurne kaum möglich ist, oder wenn bei der Registrierung zur Wahl Ausschlüsse oder Einschüchterungen praktiziert werden, oder wenn Frauen durch sozialen Druck oder durch Drohungen von der Wahlteilnahme abgehalten werden oder wenn das Wahlgeheimnis faktisch verletzt wird.

Zweitens: Defekte im *Herrschaftsanspruch*. Die rechtsstaatlichen Grenzen der politischen Machtausübung können zwar in der Verfassung und im öffentlich erhobenen Anspruch der politischen Autoritäten anerkannt sein, aber dennoch in der Praxis der Machtausübung beständig und folgenreich verletzt werden. Das ist zum Beispiel dann der Fall,

[90] Rueschemeyer/ Huber/ Stephens 1992
[91] Dahl 2000: 178
[92] Merkel u.a. 2003
[93] Vergl. Bertelsmann Stiftung 2003
[94] Merkel 1999, Merkel u.a. 2003

wenn Gruppen das Recht auf Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit, Vereinsfreiheit und gemeinsames Handeln durch Drohung oder Repressalien verwehrt wird, oder wenn Medien und Journalisten, die für freie Informationen sorgen wollen, illegale oder legalisierte Formen von Sanktionen angedroht werden. Es ist erst recht dann der Fall, wenn oppositionelle Parteien in ihren Wirkungsmöglichkeiten behindert und ihre Anhänger verfolgt werden.

Drittens: Defekte im *Herrschaftsmonopol*. Alle politisch zu regelnden Angelegenheiten müssen in einer vollgültigen Demokratie allein durch demokratisch legitimierte Autoritäten entschieden und geregelt werden. Es ist ein Bruch der demokratischen Legitimität, wenn machtvolle Veto-Gruppen, sei es das Militär, sei es wirtschaftliche Macht, seien es einflussreiche Clans außerhalb der Kontrolle der demokratischen Macht, handeln können und in bestimmten Bereichen des gesellschaftlichen Lebens selbst zur obersten Autorität werden.

Viertens: Defekte In der *Herrschaftsstruktur*. Die Herrschaftsstruktur der Demokratie muss pluralistisch sein. Einschränkungen am Pluralismus, die nicht durch den Schutz der Rechtsstaatlichkeit bedingt sind, verletzen daher die Regeln der demokratischen Legitimität. Der Ausschluss bestimmter Interessen aus dem politischen Willensbildungsprozess, soweit sie nicht selbst die demokratischen Normen verletzen, widerspricht der Demokratie.

Fünftens: Defekte in der *Herrschaftsweise*. Die demokratische Herrschaftsweise muss streng rechtsstaatlich sein. Verletzungen der Menschenrechte, Einschränkungen der Geltung des Rechts und des gerichtlichen Rechtsauslegungsmonopols verletzen darum demokratische Grundwerte.

In ihrem Zusammenspiel können diese unterschiedlichen Defekte der Demokratie weitreichende Wirkungen haben. Sie können trotz fortbestehenden allgemeinen und gleichen Wahlrechts die demokratische Substanz am Ende ganz in Frage stellen. Alle diese Defekte beziehen sich zunächst auf Einschränkungen demokratischer Funktion auf der Ebene des liberal-demokratischen Institutionen- Systems selbst. Sie kennzeichnet den Typ der *illiberalen Demokratie*[95]. Es liegt aber auf der Hand, dass etwa Defekte im Herrschaftszugang, im Herrschaftsmonopol oder in der Herrschaftsstruktur in hohem Maße auf sozio-strukturelle Ursachen zurückgehen können. Diesen Zusammenhang fokussiert *Guillermo O'Donnell* in seiner Kategorie einer bloß *delegativen Demokratie*, die faktisch unter Ausschluss der Unterschichten, also der Gruppen, die in besonders hohem Maße von sozio-strukturellen Risiken betroffen sind, stattfindet[96].

Im Hinblick auf den von *Dahl* konstatierten Widerspruch zwischen der auf politischer Gleichheit beruhenden Legitimation der Demokratie und der systematischen Erzeugung politischer Ungleichheit durch ungleiche soziale Ressourcenverteilung im marktkapitalistischen System, stellt sich in demokratietheoretischer Sicht die Frage, ob die Existenz eines bloßen demokratischen Institutionen- Systems ohne eine annähernde Gleichverteilung der politischen Ressourcen der Bürger überhaupt als eine *konsolidierte* Demokratie verteidigt werden kann oder die Merkmale einer *defekten* Demokratie erfüllt. Neben den *notwendigen* und *begünstigenden* Bedingungen, die sich allein auf die Stabilität des demokratischen Institutionen- Systems beziehen, sollen daher noch *erfüllende* Bedingungen in Betracht gezogen werden, ohne die das Institutionen- System allein seinen demokratischen Gleichheitsanspruch nicht einlösen kann. In diesem Sinne gleichen formale Demokratien, die die

[95] Zakaria 1997
[96] O'Donnell 1994

erfüllenden Bedingungen nicht einlösen, einem bestimmten Typ defekter Demokratie[97]. Wie die defekte Demokratie erfüllen sie zwar eine Reihe wesentlicher demokratischer Voraussetzungen, die sie nicht nur von autokratischen politischen Systemen unterscheiden, sondern auch die institutionellen Voraussetzungen fortschreitender Demokratisierung in sich bergen. Zugleich schließen sie aber faktisch, wie bestimmte Typen defekter Demokratien, große Gruppen von Bürgern von der Chance gleicher Einwirkungsmöglichkeiten auf den politischen Entscheidungsprozess aus, auf der der demokratische Legitimationsanspruch beruht.

Das aus den Theorien des orthodoxen Sozialismus stammende Urteil, in dieser Hinsicht formale Demokratien seien als Formen ökonomischer Klassenherrschaft an inhaltlichen Normen politischer Gleichheit gemessen nichts anderes als Diktaturen, also Formen von Autokratie, greift hingen aus zwei Gründen zu kurz. Zum einen bedingen die primären ökonomisch-sozialen Distributionsergebnisse nur einen Teil der politischen Handlungs-Ressourcen und blockieren die Teilhabe am politischen Prozess nicht vollständig. Zum anderen bieten die formellen Institutionen der Demokratie gerade die entscheidende Handhabe für eine Politik der Nutzung ursprünglich bloß schwacher Handlungschancen zur Akkumulation politischer Ressourcen unter anderem durch demokratisch durchgesetzte staatliche Redistributionspolitik. Das Fehlen der sozialen Voraussetzungen politischer Bürgergleichheit rechtfertigt daher nicht die Klassifikation institutionalisierter Demokratien als Formen der Autokratie.

Nach der Matrix möglicher Defekte von Demokratien, die *Wolfgang Merkel* auf der Basis der empirischen Analyse von Transformationsprozessen in Osteuropa und Südostasien erarbeitet hat, erfüllt die reine *libertäre* Demokratie, im Unterschied zur Sozialen Demokratie, die Maßstäbe einer konsolidierten Demokratie mindestens in zwei wesentlichen Dimensionen nicht:

Erstens: *Soziale Sicherung*. Verletzt sein können in libertären Demokratien nach Maßgabe der Theorie defekter Demokratien in unterschiedlichen Handlungsbereichen beide konstituierenden Elemente der rechtsstaatlichen Demokratie: der *Rechtsstaat* und die *Demokratie.* Es mag dahin gestellt sein, unterhalb welcher Schwelle der mangelnde Rechtsanspruch der Bürger auf soziale Sicherung die Normen des universellen Geltungsanspruchs der Grundrechte der Demokratie und damit die Standards der rechtsstaatlichen Demokratie selber verletzt. Die völlige Verweigerung solcher sozialer Schutzrechte jedenfalls würde auch dann die Normen des Rechtsstaats verletzten, wenn im Übrigen in der betreffenden Gesellschaft ein Kultur der privaten Hilfeleistung eingebürgert wäre. Dies ist ein Demokratiedefekt in der Dimension *Herrschaftsweise*.

Zweitens: *Soziale Demokratisierung*. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten mag strittig sein, ob das Fehlen demokratischer Mitentscheidungsmöglichkeiten in den gesellschaftlichen Teilbereichen als ein Defekt der liberalen Demokratie selber zu werten ist. Jedenfalls lassen sich gute Gründe dafür anführen, eine solche Wertung dann vorzunehmen, wenn die dort anstehenden gesellschaftlichen Entscheidungsmaterien als ihrer Natur nach politische Fragen charakterisiert werden können und die Akkumulation sozialer und politischer Einflussmacht auf den demokratischen Prozess ermöglichen. Dies führt zu einem Defekt in der Dimension *Herrschaftsmonopol*.

[97] Merkel 2003

Jeder dieser beiden Defekte rechtfertigt es in Analogie zu *Zakarias* Begriff der *illiberalen* Demokratie von *unsozialer* Demokratie als einer auf die materiellen Grundrechte bezogenen spiegelbildlichen Version *defekter* Demokratie zu sprechen.

Die sozialwissenschaftliche Erörterung der auf die Dimension des *Herrschaftszugangs* bezogenen Frage nach den Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit Personen einen nominal gewährten gleichen Staatsbürgerstatus real einlösen können und gleichen Herrschaftszugang gewinnen, hat unabhängig von dieser Theorie eine lange Tradition[98]. Dabei geht es nicht allein um die theoretische Bestimmung der sozialen und ökonomischen Voraussetzungen demokratischer Staatsbürgerschaft in modernen, nachindustriellen Klassengesellschaften, auch die Frage der kommunikativen Handlungskompetenz als Voraussetzungen für den Anspruch demokratischer Staatsbürgerschaft ist von Bedeutung[99]. Die bisherige Diskussion dieser Fragen hat sich in vier separate Hauptstränge der Theoriebildung ausdifferenziert:

1. Die Theorie der sozial universalisierten Staatsbürger*rechte* als empiriegestützter normativer Bestimmung der politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Ansprüche moderner Staatsbürgerschaft[100].
2. Die Theorie der Sozialstaatlichkeit zur Gewährleistung sozialer Schutzrechte und autonomiesichernder Leistungsansprüche[101];
3. Die Theorie der deliberativen Demokratie zur Gewährleistung uneingeschränkter staatsbürgerlicher Einwirkungschancen auf die Gestaltung der gesellschaftlichen Lebensverhältnisse[102].
4. Die Theorie der sozialen Redistribution und ökonomischen Regulation zur Sicherung der materiellen Voraussetzungen der sozialen und politischen Handlungsfähigkeit der Individuen als Menschen und als Bürger[103];

Zwar ist die quantitative Festlegung von Mindeststandards der Gleichheit in all diesen Dimensionen der sozialen Voraussetzungen realer Gleichheit des Herrschaftszugangs von Staatsbürgern schwierig und in der bisherigen Forschung kaum in Angriff genommen. Das Faktum selbst, dass unterhalb einer bestimmten Schwelle diese Gleichheit wesentlich verletzt ist und damit Qualität und Nachhaltigkeit der Demokratie gefährdet sind, wird in der einschlägigen Demokratieforschung kaum bestritten[104].

So gut wie alle von der vergleichenden Politikwissenschaft entwickelten Skalen zur Messung der demokratischen Qualität institutionell verfasster Demokratien vernachlässigen, überwiegend in beträchtlichem Ausmaß oder gänzlich, die Frage der *tatsächlichen* politischen Gleichheit der Staatsbürgerinnen und -bürger bei der Wahrnehmung ihrer Rechte der Teilhabe an der politischen Deliberation, an den Beschlüssen über politische Hand-

[98] In dieser im Kern auf Karl Marx zurückgehenden Debatte sind vor allem die Beiträge von Lipset, Dahl, Marschall, O'Donnell von Bedeutung.
[99] Elster 1986, Cohen, G. A. 1989a, Held 1989, Dworkin 1990, Habermas 1992a, 1992b, Hirst 1994, O'Donnell 1994, Offe 1997a, 1997b
[100] Turner 1986, Mann 1987, Dworkin 1990, Habermas 1992a, 1992b, Offe 1996b, Kymlicka 1999a, 1999b, 2000, Kymlicka/Wayne 2000, Cohen/Rogers 1998;
[101] Esping-Andersen 1990, 1999, Kersting 2000, Leibfried 2001
[102] Elster 1986, Cohen/Rogers 1983, Cohen J. 1989, Fishkin 1991, Habermas 1992a
[103] Heimann 1929, 1963, Adler-Karlsson 1973, Hirst 1994, Offe 1997a, Hicks 2001
[104] Vergl. vor allem Dryzek 1996, Przeworski 1996, Dahl 2000

lungsprogramme, an der Umsetzungsverantwortung in politischen Mandaten und Ämtern und an der Umsetzungskontrolle in den verschiedenen Funktionen des Systems der Rechtsprechung. Gerade das Beispiel der USA mit seinen erheblichen plutokratischen Einschränkungen im Herrschaftszugang macht deutlich, dass die gegenwärtigen gebräuchlichen Indikatoren zur Messung des Demokratiegehalts politischer Systeme auch solchen institutionalisierten Demokratien Spitzenwerte zumessen können, die bei genauerer empirischer Analyse wesentliche strukturelle Ausschließungsmechanismen für große Bevölkerungsteile der unteren sozio-ökonomischen Gesellschaftsklassen aufweisen[105]. Daraus ergibt sich eine ganze Reihe von substanziellen demokratietheoretischen und -politischen Problemen. Defekte dieser Art haben aber für die Qualität der betreffenden Demokratien wesentliche Folgen, vor allem:

1. Eine systematische *Verzerrung* im politischen Prozess der Artikulation und Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen.
2. Eine hohe Wahrscheinlichkeit der systematischen *Reproduktion* der politischen Gleichheitsdefizite auf der Input-Seite als Gleichheitsdefizite in den Politikresultaten der Output-Seite.
3. Die Verletzung der politischen *Legitimationsbedingung* staatsbürgerlicher Gleichheit.

Ein dem Anspruch der liberalen Demokratie angemessener Index zur Messung der demokratischen Qualität bestehender politischer Systeme müsste auch realwirksame Faktoren zur Bestimmung demokratischer Einflusschancen erfassen können, wie etwa den prozentualen Anteil des unteren Viertels oder der unteren Hälfte der Einkommensbezieher und Vermögensbesitzer an den politischen Parlamentsmandaten, den Regierungsämtern, den politisch relevanten Richterämtern. Desgleichen deren Anteil an der Wahlbeteiligung und am politisch in Betracht kommenden Teil der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten. Daten dieser Art gehen aber auf die gebräuchlichen Indizes zur Messung der demokratischen Qualität so gut wie nicht ein.

Aurel Croissant legt in seiner Begründung der Abgrenzungs- und Einteilungskriterien für defekte Demokratie fest, dass trotz des eindeutigen Zusammenhangs zwischen erheblicher sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheit auf der einen Seite und *exklusiver* bzw. *delegativer* Demokratie auf der anderen Seite dennoch die Kriterien aus dem sozialökonomischen Bereich der Voraussetzungen für funktionierende Demokratie nicht in den Bereich der Unterscheidung zwischen *konsolidierter* und *defekter* Demokratie einbezogen werden sollen[106]. Es ist zwar einleuchtend, dass als demokratiestabilisierend erkannte sozial-ökonomischen Indikatoren, wie die Höhe des Bruttosozialproduktes, das Maß der Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen oder die Rate der Arbeitslosigkeit nicht direkt zu den Strukturmerkmalen der Demokratie gerechnet werden können. Das ist schon deswegen der Fall, weil sonst junge Demokratien in Entwicklungsländern auf unfaire und wissenschaftlich nicht vertretbare Weise deklassifiziert würden. Etwas anderes aber ist es, bei einer solchen Klassifikation in Betracht zu ziehen, welche Vorkehrungen im institutionalisierten Gefüge der demokratischen Strukturen dafür getroffen worden sind, dass die Voraussetzungen für ihre Funktionsfähigkeit nach ihren selbst gewählten Legitimationskriterien geschaffen und erhalten werden. In diesen Bereich gehören eindeutig die meisten

[105] Vergl. die Gegenüberstellung bei Schmidt 2000: 389 ff. Zu den USA Hutton 2002.
[106] Croissant 2002

Elemente der Sozialen Demokratie, insbesondere: die Institutionalisierung der Grundrechte sozialer Staatsbürgerschaft, die Gewährleistung der Grundbedingungen gesellschaftlicher Demokratisierung und die Sicherung gleicher Bildungschancen.

Sofern eine institutionalisierte Demokratie nicht einmal auf der Ebene der Gewährleistungsverpflichtung diejenigen Mittel für die Realgeltung der Grundrechte ihrer Bürger sicherstellt, die als Voraussetzungen für die gleichberechtigte Teilnahme aller am politischen Entscheidungsprozess angesehen werden müssen, erfüllt sie nicht den Anspruch einer konsolidierten Demokratie. Diese Konsequenz ist nach der Logik der Theorie der defekten Demokratie unabweisbar, die ja darauf gerichtet ist, im Bereich der realen Funktionslogik formell institutionalisierter Demokratien diejenigen Defizite aufzudecken, die in der Praxis ihren formalen Legitimationsanspruch in Frage stellen oder wesentlich verkürzen. Nach dieser Logik muss die Nichtgewährleistung der sozialen Voraussetzungen gleicher politischer Teilhabe, soweit sie in der Verfügungsmacht des politischen Systems selber liegt, als ein grundlegender Defekt der betroffenen Demokratie klassifiziert werden. In der von *Merkel und Croissant* eingeführten Tafel der dimensionen-bezogenen Demokratiedefekte erfüllt er den Tatbestand eines Defektes im *Herrschaftszugang*. Das Ergebnis ist bloß *delegative* Demokratie (*Guillermo O'Donnell*), also ein Gemeinwesen, in dem sich die Bürger in ihrer Bürgerrolle vertreten lassen müssen[107].

Normativität und Funktionalität

Gerechtigkeitsdefizite hier können sich entweder als Apathie oder als Entfremdung äußern, die beide wiederum die Funktionalität und Stabilität von Demokratie untergraben und die Legitimitätsdefizite vergrößern können[108]. Es spricht aus allen aufgeführten Gründen viel für die These, mit der *John S. Dryzek* den Stand der Forschung resümiert: Eine Soziale Demokratie, die sozialstaatliche Sicherung mit sozialer Teilhabe und koordinierter Marktwirtschaft verbindet, ist die beste Gewähr für stabile Demokratie[109].

Wie alle Tatbestände im Bereich der demokratischen Realität sind auch die Bedingungen libertärer oder Sozialer Demokratie in jedem gegebenen Fall nur in Annäherung an die beiden Idealtypen zu erfüllen, die selbst die Grenzen eines Kontinuums markieren. Aus diesem Grunde ist, wie die angeführten Argumente zeigen, die Grenzlinie zwischen beiden schwer zu ziehen. In der Nähe des Idealtyps der libertären Demokratie befindet sich jedoch ohne Zweifel eine Zone eindeutig defekter, nämlich *unsozialer* Demokratien[110].

[107] O'Donnell 1994
[108] Vester u.a. 1993
[109] Dryzek 1996;, vergl. auch Kap. 55
[110] Der gezielte Ausschluss der sozialen Komponente aus der Verfassung der Demokratie ist ja nach dem eindeutigen Urteil ihrer Klassiker geradezu die Voraussetzung einer stabilen Verfassung der Freiheit. Vergl. etwa von Hayek 1952: 143/ 144, Friedman 2002 (1962): 200/ 201. Von Hayek bezeichnet soziale Gerechtigkeit als ein gefährliches Trugbild, das die Freiheit vernichtet (1952: 137).

61. Schlussbemerkung

Soziale Demokratie ist der hier vorgelegten Theorie zufolge *beides*: eine politische *Verpflichtung* für jedes einzelne Gemeinwesen so wie die globale Ordnung als Ganze, die aus den universellen Grundrechten folgt, wie sie beispielhaft und mit völkerrechtlichem Geltungsanspruch in den Pakten der Vereinten Nationen von 1966 formuliert sind, *und* eine *Bedingung* demokratischer Stabilität. Die absehbare Entwicklung rechtfertigt nicht die pessimistische These, dass offene Märkte die politischen Voraussetzungen Sozialer Demokratie prinzipiell untergraben. Ebenso wenig spricht für die entgegengesetzte Auffassung, dass eine Wiederherstellung des kompletten Regelungsinstrumentariums Sozialer Demokratie, wie es im Verlaufe des zwanzigsten Jahrhunderts in einigen Ländern in der nationalstaatlichen Arena entwickelt wurde, auf der globalen Ebene in überschaubaren Fristen wahrscheinlich ist. Entscheidend für das Verständnis der Perspektiven Sozialer Demokratie ist aber eine andere Einsicht. Selbst wenn alle Projekte der transnationalen Demokratisierung und Einbettung der Märkte realisiert werden können, die in realitätsorientierten Handlungsprogrammen globaler Regulation wie dem *Rasmussen-Report* von 2002[111] beschrieben und gefordert werden, bleiben die durch die globale Öffnung der Märkte bedingten neuen Handlungsbedingungen für die Staaten und regionalen Kooperationsbündnisse bestehen. Reformen, die die Selbstbehauptung und Nachhaltigkeit der Wirtschaftssysteme und Sozialstaaten unter der Bedingung offener Märkte gewährleisten, sind für die Sicherung Sozialer Demokratie in der Globalisierung unverzichtbar.

Soziale Demokratie macht fortan ein neues und komplexes Muster der Kombination staatlicher, zivilgesellschaftlicher und ökonomischer Regulations*ressourcen* sowie nationalstaatlicher, regionalpolitischer und globaler Regulations*strukturen* erforderlich. Es kann sich dabei nur um Institutionen und Handlungsstrategien handeln, die unter den gegebenen und den absehbaren empirischen Bedingungen realisierbar sind und diese kontrolliert verändern, wenn auch, je nach den von Land zu Land variierenden Ressourcen und Restriktionen, auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Maße. Die in dieser Hinsicht geeigneten, gleichzeitig normativ gerechtfertigten und empirisch begründbaren, Elemente Sozialer Demokratie sind in der vorgelegten Theorie im Einzelnen und in ihrem Zusammenhang dargestellt worden.

Gerade unter den tiefgreifend veränderten Bedingungen der globalisierten Gegenwartswelt macht sich die kennzeichnende Doppelnatur des Konzepts Soziale Demokratie deutlich. Während es einerseits auf einer anspruchsvollen normativen Grundlage beruht, nämlich universellen Grundrechten der Ermöglichung und Sicherung von Freiheit, steht es zugleich unter den verschärften Bedingungen des Realitätsprinzips der komplexen Gegenwartsgesellschaften. Soziale Demokratie muss sie als Ausgangsbedingungen und Restriktion akzeptieren, zugleich aber auch als Ressourcen politischen Handelns nutzen, die in nicht vollständig antizipierbarer Weise Gestaltungschancen enthalten. Nur im jeweils spezifisch zu bestimmenden Wechselverhältnis von Struktur und Akteuren ist realitätsveränderndes politisches Handeln möglich[112].

Soziale Demokratie verbindet in unvermeidlich spannungsreicher Weise die beiden Ziele, die Demokratie sozial und effektiv zu machen. Die soziale Fundierung der Demokra-

[111] Rasmussen 2002
[112] Giddens 1995, Scharpf 2000

tie ist eine demokratische Notwendigkeit, denn sie ist eine der Voraussetzungen staatsbürgerlicher Gleichheit, sie macht die Demokratie demokratisch. Die Formen dieser sozialen Fundierung sollen aber zugleich auch als Beiträge zur Effektivität der Wirtschaft, zur Integration der Gesellschaft und zur Stabilität der Demokratie wirksam werden, weil auch sie Voraussetzungen nachhaltiger Demokratisierung sind.

Alle Projekte Sozialer Demokratie müssen daher *gleichzeitig* drei nicht substituierbare Bedingungen erfüllen: *erstens* universalistische Begründbarkeit, *zweitens* Verträglichkeit mit den Funktionslogiken der gesellschaftlichen Teilsysteme, und *drittens* die absehbare Chance politischer Mehrheitsunterstützung[113].

Das bleibende Spannungsverhältnis zwischen einer unverkürzten Normativität in der Auslegung der gültigen Grundrechte und einem auf die Ergebnisse der unabhängigen sozialwissenschaftlichen Forschung bezogenen Realitätsprinzip bei der Bestimmung ihrer jeweiligen Anwendungsbedingungen erscheint gleichzeitig als Vorzug und als Schwäche der Theorie der Sozialen Demokratie. Als Vorzug, denn die Aufrechterhaltung der Spannung zwischen den beiden Polen macht die bestmögliche Berücksichtigung beider im Verlaufe gesellschaftlicher Wandlungsprozesse wahrscheinlich. Sie dient der demokratischen Legitimation und damit auch der nachhaltigen Stabilität demokratischer Verhältnisse auf allen Handlungsebenen. Sie erscheint als ihre Schwäche, denn jenseits der politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Basisstrukturen und Regulationspostulate, die die Theorie begründet, muss sie die konkreten Muster ihrer Verwirklichung für situationsbezogene Erfahrungen in einem gewissen Maße offen lassen. Das Instrumentarium der Politik der Sozialen Demokratie muss aus guten theoretischen Gründen so kontingent sein wie die Entwicklung der realen gesellschaftlichen Handlungsbedingungen selbst. Was in dieser Perspektive als Schwäche der Theorie erscheinen mag, erweist sich als praktische Stärke, denn es enthält die Verpflichtung zum erfahrungsbezogenen Lernen an der Realität und zur reflexiven Selbstkorrektur von Theorie und Praxis. Es ist in diesem Sinne daher letztlich auch eine Stärke der Theorie.

Die demokratietheoretische Stabilitätsforschung belegt, dass eine Preisgabe der normativen Ansprüche universeller Grundrechte im vermeintlichen Interesse von Realismus und Effektivität in Wahrheit die Stabilität von Demokratien untergräbt. Demokratie kann ohne stabile Legitimationsbasis nicht effektiv sein. Eine überzogene empirielose Normativität, die das Realitätsprinzip umgeht, schwächt ebenfalls die Legitimation des theoretischen Anspruchs, da sie ihn als prinzipiell machtlos erscheinen lässt. Defekte Demokratien aber, die den demokratischen Anspruch nur zum Teil oder nur in Teilbereichen einlösen, leben mit der Achillesferse geschwächter Legitimation und jederzeitiger Verwundbarkeit.

Es war schon der Kerngedanke des ersten großen Entwurfs einer Theorie der Sozialen Demokratie bei *Hermann Heller*, dass es für die praktische Einlösung ihres Anspruchs nicht darauf ankommen kann, dass alle ihre normativen Anforderungen zu jedem gegebenen Zeitpunkt als erfüllt gelten können. Entscheidend ist vielmehr die Glaubwürdigkeit des *Prozesses*, der unter den jeweils gegebenen politischen Bedingungen auf ihre Einlösung gerichtet ist. Das bleibt unter den gründlich veränderten Handlungsbedingungen der Globalisierung von fortgeltender Bedeutung, auch wenn sich die Mittel und Wege der Realisierung dadurch erheblich verändern. Die Einlösung des demokratiebegründenden Versprechens der universellen bürgerlichen und politischen Grundrechte durch die Gewährleistung

[113] Merkel 1994

gleichermaßen universeller sozialer und wirtschaftlicher Grundrechte ist die entscheidende Voraussetzung dafür, dass diese für alle Personen real wirksam werden können. Das ist der Geltungssinn der Theorie der Sozialen Demokratie überall auf der Welt, unabhängig vom Unterschied kultureller Traditionen und in der Zielsetzung auch unabhängig vom jeweiligen sozio-ökonomischen Entwicklungsstand.

In äußerster Verkürzung lassen sich vier global geltende Grundsätze universalistisch rechtfertigen:

Erstens: Die grundlegenden normativen Elemente der Demokratie, der Grundrechtsgeltung, der wirtschaftlichen Regulation, und einer sozialstaatlichen Mindestsicherung, vor allem in den Bereichen Gesundheitsversorgung und Erziehung, sowie der Chancengleichheit sind *obligations of result*, Ergebnisverpflichtungen. Sie müssen und können überall unverzüglich realisiert werden, um den Anspruch der Demokratie zu erfüllen.

Zweitens: Das Niveau sozialstaatlicher Sicherungen, das Maß der Verteilung der gesellschaftlichen Teilhabechancen und der Gerechtigkeit in der Verteilung der einkommens- und vermögensbezogenen gesellschaftlichen Lebenschancen sind *obligations of conduct*, Verpflichtungen der Zielsetzung politischen Handelns. Allen Beteiligten muss jederzeit einsichtig sein können, dass der Prozess ihrer Realisierung tatsächlich auf das in der gegebenen Situation Mögliche gerichtet ist.

Drittens: Die Pflicht zur primären Selbstverantwortung ist den Grundrechten gleichwertig. Ihre Bedeutung und das Recht der Gesellschaft, ihre Verletzung zu sanktionieren, wächst im Verhältnis zu Umfang und Leistungsniveau des Systems der sozialen und wirtschaftlichen Rechte, das eine Gesellschaft ihren Bürgern garantieren kann.

Viertens: Soziale Demokratie ist ein Projekt für jede einzelne Gesellschaft, für regionale Kooperationsbündnisse und für die globale Ordnung.

Die begründbaren politischen Handlungsprojekte Sozialer Demokratie erweisen sich im Lichte der hier vorgelegten Theorie nicht nur als Bedingungen dafür, dass sich Demokratie voll entfalten kann. Sie sind auch entscheidende Voraussetzung dafür, dass sie als uneingeschränkt legitim erfahren werden kann. Das ist die Grundlage ihrer nachhaltigen Stabilität. Soziale Demokratie ist allerdings kein Instant-Rezept, das überall und jederzeit auf gleiche Weise Anwendung finden kann. Sie ist eine dauernde Aufgabe, voller Spannungen und Trade-Offs, aber, wie eine Reihe von Ländern eindrucksvoll belegt, im Kern ein einlösbares Versprechen.

62. English Summary

Lew Hinchman, Thomas Meyer, Jan Turowski

Political Theory

Theoretical Standards

Although the concept of „social democracy" has long been common currency in both scholarly and political debates, its usage has tended to be vague and often associative. The most varied discursive threads have converged, research fields have overlapped, and political claims have been formulated under the rubric of social democracy, all without the requisite

theoretical rigor or systematic reflection on the term's meaning. Drawing on previously discrete theoretical elements and themes, the present volume provides a solid grounding for an integrated, coherent theory of social democracy that builds on both normative and empirical research findings. It constructs a sophisticated, complex conception of social democracy that draws on universalistically justified norms of human, civic, and social rights. The theory of social democracy derives political obligations and strategies from the normative validity claims of basic rights, but incorporates direct reference to empirical findings and hence to democratic practice in hopes of safeguarding these rights against the structural risks inherent in modern economy and society. From that vantage point it compares several societies, seeking to identify the different strategies each has adopted to cope with those risks that might jeopardize basic rights.

In this intricate normative and empirical rapprochement of democratic theory and „social democracy," four central questions have to be answered. First, how do modern democracies acquire legitimacy? Second, what role does social justice play, if any, in bestowing such legitimacy? Third, what basic rights are involved in legitimation? And fourth, how does legitimacy–or the lack of it-- affect the stability and efficiency of modern society and democracy?

By posing questions such as these, the theory of social democracy integrates a range of research dimensions that also touch on democratic theory in the broader sense. The blend of perspectives that it offers enable it to make meaningful statements about what can and should rationally be attempted in practical politics.

Universal Basic Rights

This book emphasizes that social democracy rests on the universal rights doctrines proclaimed by liberal democracy, which in turn bestow legitimacy on most modern states. Every democracy, including the social type, will then by definition have to live up to certain standards: the enjoyment of universal political rights, human and civic; the rule of law, political power restrained both by constitutional means and by the principle of popular sovereignty as embodied in majority decisions. Even in its classical formulations political liberalism relied on the notion of inalienable rights, and derived from it the expectation that all political decisions ought to respect the equality of persons and their rights. For much of its early history liberalism tended to treat the right to property and the self-regulating market as principles nearly as indispensable to the protection of basic rights as constitutional government itself. But subsequent historical experience has uncovered a fundamental dilemma at the heart of the relationship between freedom and property, one that is captured in two related questions. First, should the principles of equality apply only to matters of law, or should they hold as well for other spheres of the social order? Second, what would have to be done in order to transpose freedom from the realm of abstract legal reasoning into the world of everyday life, especially socio-economic relationships? In the theory and practice of liberal democracy this tension between formal respect for basic rights and their application to the real world has remained unresolved.

This contradiction has split liberal democracy into two camps, one libertarian and the other, social. Libertarian democracy esteems the right to private property as highly as the fundamental right to freedom itself. Or, more precisely, it treats freedom of property as an essential aspect of the exercise of freedom *tout court*. Social democracy, by contrast, begins

with the premise that freedom involves the opportunity to adopt a plan of life autonomously, which can only occur when the concrete circumstances of a person's life do not inherently rule out too many choices. For freedom in this sense to be meaningful, every person must have a right to the social goods that enable free action.

Libertarianism limits its notion of freedom to the enjoyment of universal basic rights on the formal-legal plane, while clinging to the belief that unrestricted exercise of property rights is the effective prerequisite of freedom. It simply ignores all the tensions between these two principles that have emerged in modern societies and economies. Thus, in the theory of libertarian democracy, freedom is understood exclusively in a negative sense, as protection against external (especially political) restrictions or interventions. The self-regulating market is treated by libertarians as the natural expression and extension of the freedoms enshrined in the set of fundamental rights they do recognize. The theory and practice of social democracy start with a critique of these very contradictions, above all the artificially truncated domain in which basic rights are supposed to prevail. Indeed, social democracy might be understood as the project of expanding the sphere of practical validity for many important rights claims and importing them from legal and political into social contexts. The contrast between libertarian and social democracy comes to light in two of the latter's characteristic positions. First, social democracy argues that the negative concept of liberty should be discarded in favor of a more encompassing, universalistic one that puts negative and positive, materially enabling freedoms on the same footing. Second, it proposes that equality of rights cannot remain a merely formal feature of democracy, as libertarians would claim. Society and the state must make an effort to determine what material factors prevent citizens from making optimal use of their formally equal rights, and try to remove any such impediments to their exercise. Enhancing the practice of rights may sometimes mean that social democratic regimes will treat the rights of property and contract as less than absolute (e.g., in requiring corporations to give their workers formal representation on boards of directors, limiting their discretion in hiring and firing, etc.).

Hermann Heller's Outline of a Theory of Social Democracy

During the Weimar era in Germany the legal scholar and political scientist, Hermann Heller, was the first to formulate the outlines of comprehensive theory of social democracy. He pointed out the implicit contradictions between the rule of law, as applied to material conditions, and the functional imperatives of socially unrestricted capitalist market economy. In his view these were so serious as to undercut the universalistic pretensions to legitimacy that capitalism maintained, as well as the credibility and stability of democracy itself. Accordingly, Heller called for a „material juridical state," in which freedom and equality would be achieved in the labour system and in the distribution of goods. Only thus, he continued, could the claim to legitimacy advanced by the democratic juridical state be redeemed. His term „material rule of law," then, denotes a form of justice in which equal weight is deliberately assigned to every relevant interest in all political decisions. The merely formal or liberal rule of law, by contrast, pays no attention to actual outcomes or the obvious disparity of resources among competing interests. For an outcome to count as legitimate in liberal democracy, it suffices that these interests enjoy equal formal rights to organize, recruit members, make contributions to candidates, etc.

The theory of social democracy defended here draws on Heller's work, treating it as a variant of or a historical improvement on liberal democracy. It incorporates the liberal core principles of constitutional government, the rule of law, and rights of political participation, while supplementing them with the dimensions of social participation and justice. In line with Heller's arguments, we consider liberal democracies unleavened by principles of positive liberty and material citizenship to be problematic on two levels. They fail to meet the expectations of justice as fairness, and they leave democracy unfinished. In fact, democracy that exists only on the level of formal political institutions, without incorporating norms of material legality into its social constitution, has to be considered a form of defective democracy.

Social Citzenship

Democracy is based on the political equality of all citizens. Early liberal theory legitimized political authority by claiming that all citizens are partners and participants in a social contract. In this way, liberal thinkers traced political power back to a source that could claim universal validity, implicitly rejecting claims drawn from specific national, legal, or religious traditions. The conception of a society of partners and stakeholders finds fullest expression in the status of the citizen, which both legitimizes political authority and obliges the contracting parties to obey it. Eventually, the liberal notion of citizenship came to mean that all citizens ought to have an equal right not only to decide on the „rules of the game" that establish the commonwealth, but also to take an equal and continuing part in processes of political decision-making.

From the viewpoint of social democratic theory, the status of citizen has a more equivocal meaning. Perhaps more strongly than any of the other challenges of modern society and economy, citizenship accentuates the contradictions between the formal validity and actual enjoyment of equal basic rights. The only way to resolve these contradictions while preserving the principle of democratic legitimation is through a conception of social citizenship. In 1947 Thomas H. Marshall systematically elucidated the different dimensions of citizenship, showing that the notions of human and civic rights had evolved continuously since the eighteenth century. This historical process would eventually culminate in social relationships that gradually closed the gap between the formal validity and practical effectiveness of fundamental rights. All human beings would then have the social means to put their basic rights into practice in their everyday lives. In short, the older liberal basic rights must be supplemented by new, positive liberties of a social and economic character to transform the former from mere paper guarantees into robust, fully realized opportunities available to every single person.

Social democracy thus urgently needs to treat the principle of social citizenship as a legally recognized status in order to make good its citizens' implicit social claim to have adequate means for practicing their rights. Only in this way will they be both the beneficiaries and the authors of these rights, enjoying and exercising them from a position of self-respect. This theme is of decisive importance for the theory of social democracy. It not only defines a crucial prerequisite for the political constitution of social democracy; it likewise establishes parameters for the social welfare state and economic strategies that are appropriate to it.

Liberal and Social Basic Rights

Both the material juridical state and the notion of social civic rights form connecting links between fundamental rights understood in a civic and political sense, and the historically more recent set of social and economic rights. The U.N. Human Rights Covenant of 1966 was the first binding international law document to recognize their connection. The United Nations approved two equivalent drafts of international conventions: the International (or Civil) Covenant on Civic and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (the Social Covenant). Both became effective in 1976. The social pact relies upon a highly sophisticated material understanding of freedom. It describes concretely, comprehensively and exhaustively the social and economic criteria that every social order has to fulfil in order to guarantee universal human and civic rights. Taken as a whole, these rights imply a broad set of policy commitments in a social democracy. Its guiding principle, to which all the individual norms are subordinated, is the „ideal of the free human being, liberated from fear and need." These UN human rights accords are the most important source of norms for the theory of social democracy because they can plausibly claim universal validity. They can furnish justifications for much that is undertaken in practice to resolve difficult issues of domestic policy, and they imply a social democratic commitment to work for the expansion of human rights everywhere in the world.

The space in which basic rights may be exercised may be drastically curtailed as a result of the manifold social and economic risks to which citizens are nowadays exposed. Such restrictions are intensified in cases where public declarations and legal enshrinement of rights are not matched by corresponding efforts to reduce the risks that so often accompany their actual enjoyment. The latter, of course, often arise from empirical circumstances, frequently in the social and economic system itself, over which citizens individually have little control (e.g., outsourcing, structural unemployment, poor education, ageing).

Social Risks and Basic Rights

The discrepancy between the formal validity and real-world enjoyment of basic rights, to the extent that it is precipitated by factors in the social structure and the risks inherent in them, provides an excellent point of departure for the theory of social democracy. Its generative idea is that fundamental rights cannot be fully efficacious unless the means to practice them are guaranteed to every person by specific provisions in constitutional law. Otherwise, the implicitly universal validity claims inherent in the concept of such rights could not be redeemed; practice would stand in a necessary contradiction to rights theory. To say that a person has a right to something implies that others-most notably public authorities-have a duty to help him or her attain and keep it. For example, a right to a decent education implies the duty of some level of government to establish schools, pay teachers, etc. If nothing is done to secure a right, then it becomes a fiction or at best a mere recommendation, which contradicts its essential character *as* a right. More broadly, liberal guarantees of such basic liberties as press freedom, religious freedom, etc., have always presupposed a conception of a human being as a rational, autonomous actor endowed with dignity. Obviously, the practices of slavery and tyranny contradicted that image of a human being, and eventually they were swept away in many parts of the world. But it has been the experience

of our age that other, less obviously oppressive factors, such as a poor education, unemployment, racism, poverty, and unsupported old age can all vitiate a person's claim to act in fully autonomous, rational, and dignified ways.

For these reasons, the theory of social democracy systematically identifies, analyzes, and distinguishes the various social-structural risks, old and new, that may prevent people from enjoying their basic rights. This sort of analysis and identification makes it possible persuasively to infer what the obligations of the democratic state are. Formally speaking, they commit the state or other levels of government to create an appropriate system of structural insurance against all social risks that, (a) may jeopardize the enjoyment of individual basic rights and, (b) flow from social arrangements originally set up, or currently sustained, by collective decisions. In short, social democracy is defined by its advocacy of a legal claim for all citizens to the social means to achieve their fundamental rights, especially in cases marked by the occurrence of risks arising out of the social structure.

Self-Reliance

By the same token, the theory of social democracy advanced here also emphasizes the link between human and civic rights and obligations, on one hand, and self-reliance and civic duty on the other. We argue that it is necessary to supplement any list of fundamental rights by a set of basic duties; indeed the latter become ever more cogent the more highly developed the system of social rights is. Unquestionably, a well articulated social welfare state can require the fulfilment of such duties as a condition for the granting of rights. A theory of social democracy–or a state based on it-- that simply insisted on legal claims while disregarding the contemporary stock of experience, together with its theoretical amplifications, that imply the need for reciprocal norms of duty, would become irrelevant in practice and would fall short even in meeting the requirements of legitimation. The theory of social democracy attempts clarification of the mutual relationships between social rights and duties even at the level of fundamental justification so that the appropriate lessons can be drawn on the level of government action.

The Dimensions of Theory

The aspiration of democratic theory to harmonize the formal validity and real effectiveness of universal human and civic rights makes clear that the theory of social democracy involves more than just a theory of the social welfare state. Even though the welfare state is a necessary prerequisite for the former, because it vouchsafes the means of concretizing basic rights, social democracy far transcends the concept of the welfare state. In fact, it draws together all social subsystems and their reciprocal relations into a single matrix of justification. Thus, the scope of social democratic theory exceeds even the most ambitious welfare state theories both in the kinds of questions it raises and in the social spheres within which it claims validity. The theory of social democracy, as noted, is defined by its role in promoting the real-world efficacy of universal basic rights. This role helps clarify its scope and offers some perspective on the kinds of sub-fields in which it might be applied. These include:

The political system.
The system of fundamental rights.
The political public sphere.
Civil society.
Subsystems of social democratization.
The social welfare state.
The educational system.
The economy.
Economic regulation.
The internal organization of business enterprises.
Transnational coordination.
Political culture.

Political Anthropology

The theory of social democracy can no more dispense with a generalized image of human beings than can any other theoretical or practical account of the commonwealth. Well-supported empirical hypotheses that describe basic needs anthropologically, enable us to explain motives in politics and mark off the boundaries of meaningful political action. Moreover, they help us interpret the conflicts of interest that must be resolved in the political process, while serving to enlighten the public and political actors about what they are doing. It should surprise no one that the debate between libertarian and social versions of democracy should invoke different images of a human being. In the final analysis, every fundamental question about political practices can be answered by referring to anterior anthropological assumptions. Both theory and practice in libertarian democracy rely on an image of human beings as economically calculating, rational, egoistic individuals. By contrast, social democracy has recourse to empirical findings showing that most people, in addition to their own interests, also care about the common good. The different emphases that inform these distinctive images of a human being culminate in a competition between two alternative concepts of freedom, each preferred by one of the rival theories of democracy. Libertarian democracy assumes the negative concept of freedom, while social democracy invokes the notion of positive freedom.

Even though the libertarians' rational, egoistic image of human beings suggests that they have adopted a disillusioned–and thus supposedly more „empirical"-- realism, we shall demonstrate in the following pages that social democracy's image is much more faithful to the most up-to-date research, and this on several levels. Its approach sees the more realistic anthropological models of human action as those that combine elements of several different accounts of motivation, including both the rational-egoistic and the social-communicative. This is an approach that has been amply confirmed by a number of independent studies carried out by empirical researchers. And empirical studies of political discourse have also shown that a person's political preferences are not necessarily given prior to the political process. Rather, to some extent they take definite form in the course of extended political deliberation. To be sure, people always bring with them their previous interpretations of their own interests, value orientations, and models of rationality when they enter into communicative contexts. These are the „initial conditions" of deliberation. Yet these values and

interests are always also products of communication as they acquire greater specificity and thus power to guide actions.

Human political behaviour depends on social relationships and opportunities for reaching consensus. Within certain limits most people are interested in striking a reasonable balance between their own interests and contributions they might responsibly make to the general welfare. They thus follow two or more models of rational conduct, fitting the economic model of rationality (egoistic maximization of utility) into a more broadly conceived understanding of responsibility for the common good and the public goods associated with it.

A Theory of Justice

The present volume will clarify the role of justice in social democracy. Unless most citizens perceive the distribution of benefits and life chances in a society as fair, there can be no lasting democratic integration. In fact, justice fulfils several key functions in the overall social system: a regulative one, in that it acts as a reference norm for legitimate political processes and projects; an orienting one, by establishing criteria for social and political action; a legitimating one, by making the political system seem legitimate in the eyes of its citizens; and finally an integrative function, by promoting social and political cohesion in modern societies. Social democracy presupposes that a notion of social justice, however vague, is broadly recognized by the political community as a guideline.

The theory of social democracy analyzes, discusses and evaluates the various positions that have been staked out by contemporary theories of justice. At the end of this evaluation a few aspects of justice will prove to be of constitutive importance.

First, justice involves equal liberty.

Second, inequalities of income and wealth have to be justified.

Third, inequalities are only legitimate when they can be justified in light of others' rights.

Fourth, justice means equal life chances. Opportunities to enjoy positive freedom have to be distributed in an approximately equal way not only at the beginning of life, but all through it.

Fifth, justice is also at stake in the availability–or lack thereof–of opportunities to share in decision-making in the state, economy, and society.

Sixth, justice is reflexive. Above all it relates to the procedures for determining its own criteria and the rules of its application to concrete cases.

Seventh, justice is determined in a twofold way, once by a set of criteria and again by the procedure which the parties involved use to define and interpret it jointly.

The decisive point is that norms should be ascertained by and communicated throughout the public. For that to happen a political culture must already be in place that supports at least a minimum of shared political values to which public discourse can refer.

Political Steering

The only constitutional form suited to social democracy is representative democracy within a juridical state. In its official goals, institutions and organizational forms this kind of de-

mocracy is thoroughly committed to realizing universal human and civic rights. And it is just this goal–securing the formal validity and real-world efficaciousness of such rights–that social democracy strives to achieve. For the legitimating norm of social democracy is, as we have pointed out, the notion that human and civic rights ought to have equal effectiveness for every person in his or her concrete circumstances. Thus, the very premises of social democracy yield an unambiguous preference for the democratic juridical state, organized to serve a complex, pluralistic and participatory democracy.

Society regulates itself by means of the democratic juridical state. But civil society and the public help decide which spheres of society will be subject to regulation. Both the juridical state and civil society also evolve informal regulatory mechanisms. Modern societies have three modes of political self-regulation available to them: the state, the market, and civil society, all of which can be combined in different ways. The decision about which of these steering mechanisms should be implemented, exclusively or predominantly, to secure which politically defined goals is a pragmatic political matter. In the final analysis only the whole society *qua* civic body can make a legitimate decision about it.

The most recent empirical research indicates that all three steering modes have rather clearly recognized functional advantages, limitations and drawbacks. Each of them needs to be complemented by one or more of the others in most instances. Social democracy has its own special need for complementarity that has been enriched by a better understanding of the functional breakdowns of civil society, market, and state. Research indicates why these often fail to attain legitimate political goals, what their respective functional strengths are, and how they might be combined more effectively.

Political Economy

Economy

Political economy is a science dedicated to investigating the relationship among classes, the state, the market, and democracy, although the term is likewise used to refer to those relationships themselves, as in the expression „the British political economy." In social democracy political economy is assigned a particular function. For one thing, it must harmonize the political, economic and social systems effectively enough that, taken together, they meet the material requirements for the system of social security or public goods in general. Moreover, political economy may not override the norms of universal human and civic rights in the name of economic growth or greater productivity. These norms must be respected in every sector of political economy. It is therefore of fundamental importance for political economy in a social democracy that it should distinguish consistently between macroeconomic means and ends. Modern market economies and societies are based on an intricate fabric of relationships among institutions, actors, programs and country-specific restraints on the state. The composition of the multidimensional institutional mix that results can be justified only if it is consistent with the standards of universal basic rights. When basic rights are violated on account of the contradictions in liberal policy discussed already, then democracies subject to the rule of law have an obligation to prevent or mitigate the harm.

In terms of the theory of social democracy, political economy must especially seek to clarify the relationships among three variables: the political and economic systems and the welfare state regime. The theory of social democracy thus approaches political economy in three stages. First, it frames problems and considers what ought to be done about them in light of its normative commitments. Second, it advances a systematic historical analysis of the problems, risks, and proposed solutions that have arisen due to the development of society over time. Third, political solutions are suggested on the basis of comparative empirical research into the policies that have been successfully tried in other societies.

Comparative analysis opens up a horizon of possible social democratic practices that have worked in political economies under quite diverse cultural and political circumstances and with different casts of actors in each case. Hence, it cannot be described in the form of model, but only as an imprecisely defined space within which widely varying institutions and strategies can be accommodated. The political economy of social democracy seeks to optimize the concert of often antagonistic elements: the market, social welfare state, state regulation and corporate actors, so that the result will be the closest possible approximation to complete realization of universal basic rights.

Different institutional arrangements as well as the optimizing procedures designed to evaluate them are beset by conflicting values and objectives. There are always tensions between productivity and growth on one hand, social justice and security on the other; between flexibility and innovation, on one hand, and protection of dependent employment and comprehensive social insurance on the other; broad freedom of property and contract as opposed to social restraint and regulation; autonomy for entrepreneurial activity versus social autonomy and the setting of „rules of the game" by political authorities. Obviously, all require difficult tradeoffs.

The theory defended here will demarcate the outer limits of possible variation within the structures of institutions and regulation by reference to three empirically supported and normatively legitimated imperatives. First, in light of the basic right enjoyed by every citizen to enjoy maximum private autonomy consistent with the same autonomy for all others, the economic order should insure the broadest possible latitude for individual freedom of conduct and contract. Second, the previously discussed norm of positive freedom and its minimum prerequisites implies that every person should be assured of those individual and social goods necessary to make the most of such freedom. For that to happen, a society has to achieve maximum labour productivity, i.e., the optimal use of available resources in the production of good and services. Thus the norm of positive freedom implies an economic policy designed to generate optimal productivity. But it also suggests a policy of fair distribution of social goods above and beyond the market outcome. Third, the norm of positive freedom as well as the elementary principle of equal dignity for all persons have implications at the microeconomic level too. The internal rules of business enterprises, the organization of the work place, and the forms of government intervention are all conditioned upon equal respect for and protection of the dignity and freedom of everyone affected by them. Since the goals involved in these three imperatives are in principle of equal rank, political economy in social democracy can only be an open, flexible balancing act among conflicting instrumentalities.

Historically, social democracy is the outcome of accumulated experiences with the social, economic, and political effects of self-regulating markets in the early stages of capitalism when property rights in the means of production, and discretion in using them, were

treated as practically absolute. Social critique was able to develop from these experiences a rough typology of the ways in which fundamental rights might be jeopardized by the effects of a capitalistic social and economic order. The contemporary theory of social democracy builds on this work, ascertaining a set of dimensions in which such rights may be put at risk, at least in principle.

First, people may fail in the attempt to earn an adequate income on the free market, regardless of whether that is their own fault or not. In that case, the prerequisites for a dignified life have been denied them; indeed, in the extreme case, their physical survival itself may be at stake. This is equivalent to the violation of all basic rights, and thus trumps the claims of others involved to private social and political autonomy. Second, an insufficient income can even infringe on the rights of persons to practice their negative liberties. In short, market outcomes can indeed amount to interference with their freedom of social action and thus of their private and political autonomy. Third, because they are destitute, people may sometimes be forced into signing contracts of employment that will eventually result in violations of aspects of their basic human dignity. That leads to interference with their social autonomy. Fourth, people may be handicapped in their positive opportunities or disadvantaged in their rights to political participation by inequalities in the distribution of vital social goods. That effectively puts at risk their private and political autonomy.

All of these risks are the more likely to occur, when markets *qua* self-regulating institutions are „disembedded" from the political and social matrix that bonds them to fundamental rights. Systematic historical experience confirms this observation, which is usually explained by reference to „market failure." But the notion of market failure makes these lapses appear as exceptions to the generally smooth operation of markets, whereas in fact failure is endemic in some contexts.

Nearly the entire range of problems in which basic rights are jeopardized by market failure forces social democracy to confront a crucial dilemma concerning political economy: clarifying the role of private ownership of the means of production. Libertarian and social democracy part ways even on this most fundamental of issues. Whereas social democracy insists on the imbedding of property rights, to the extent that they touch on the liberties of third parties or the common good, libertarianism equates property and the self-regulating market with the right to freedom itself. In doing so it exaggerates or simply ignores a paradox latent even in early theories of liberalism. This paradox becomes obvious when property is regarded from the outset as a system of multiple relationships and not simply as a relation between the owner and his or her possessions. One must also take into account the fact that property binds owners to non-owners as well as to the entire community, a set of connections that early liberals evaded by tracing property-ownership back to isolated individuals in the state of nature. The present volume will make extensive use of the histories of law and ideas to demonstrate that the liberal advocacy of unrestricted, absolute property rights by no means embodies a continuation and defense of well-grounded Western traditions. To the contrary, libertarian theories of property represent a break with the past. They treat an exceptional case, property ownership devoid of obligations and limitations, as though it were the normal and natural state of affairs. It is actually a fairly recent and constitutionally precarious position.

One important consideration for the theory of social democracy is the fact that private property in the means of production may infringe on the rights of third parties under certain conditions. For example, private ownership of economic goods may prevent those without

property from ever acquiring any wealth of their own. Or oligopoly and the restraints on competition that it entails may cause excessively high prices and limit consumer sovereignty. Furthermore, unequal mobilization of resources in the communications process may result in interference with political equality. Finally, private ownership of economic goods may be used to threaten sanctions against political authorities bent on carrying out democratically conceived programs contrary to the owners' interests.

According to social democratic theory, then, property rights in the means of production have to be limited whenever their exercise threatens the basic right of third parties. This means that the democratic juridical state has a *prima facie* obligation to regulate even legitimate property rights with an eye to their possible social impact on the guaranteed rights of third parties.

In sum, the libertarian identification of the market with the social organization of freedom cannot be justified either empirically or normatively. For experience and research have both proven that self-regulating markets not only infringe on basic rights; even their economic efficiency is also highly questionable, especially given their occasional tendency to self-destructive dynamics. In fact, the logic of market economies suggests that, to remain fully functional in an economic sense, they actually need to be regulated by political authorities. Russian „wild capitalism" offers an example of what happens when markets escape political regulation altogether. Accordingly, markets should be defined within the framework of social democracy as social institutions the goals, boundaries, and operations of which must be determined by reference to the supreme norms of civic, political, economic, and social basic rights. Consequently, markets cannot be interpreted as the economic-institutional equivalents of democracy under the rule of law on account of their inherent drawbacks and risks. They must be made to operate within a politically defined context of rules, controls and steering mechanisms. Then and only then can they be allowed to follow their inherent logic in price-setting and allocation decisions. They may then generate an optimal level of welfare for the entire society, one superior to any alternative form of economic coordination.

Varieties of Capitalism

The empirical theory of social democracy necessarily ties its normative aspirations to the institutional contexts revealed by comparative studies of the typology of political economy. The accounts given of these contexts are closely associated with the literature on the varieties of capitalism. The comparative approach to political economy assumes that the industrial and service economies of the Western type differ sharply in their institutional arrangements. It further presupposes that they are imbedded in quite different kinds of welfare state and production regimes, and finally, that the different paths they have embarked on may lead either to similar or quite divergent outcomes. Above all, this approach provides convincing evidence that there is a wide spectrum of potentially workable organizational patterns and symbioses between politics and markets in the real world of market-economic systems. In short, there is no one Platonic model of political economy that would suit all countries; yet neither does accumulated experience justify uncritical acceptance of the status quo in any given economic system.

Our theory of social democracy builds on the empirical analysis of varieties of capitalism. It presents a typology that distinguishes between liberal, uncoordinated and social, coordinated market economies. Political economies may be distinguished primarily by the way that business enterprises operating in a given market system solve problems of coordination. Whether a company relies on market-based or strategic coordination depends mostly on the specific, politically determined institutional matrix in its particular national market economy. The nature of the relevant coordinating institutions as well as the organizational patterns of labor unions and employers' associations may likewise be explained by studying the specific processes of political and economic coordination. The typology of Soskice/Hall relies on the observation that distinct types of business relationships vary systematically from country to country. The rules, regulations, and practices that establish business relationships are best understood as an internally connected, even interlocking environment in which the key actors have to operate. What „works" well in the Japanese regulatory context, for example, could easily fail in the British, and vice versa. Each regulatory environment seems to favor certain strategies and actors while discouraging others. A systematic comparison of the institutional patterns of interaction in different spheres of the political economy allows us to identify the following traits of uncoordinated market economies, such as one finds in the United States, Great Britain, Australia, New Zealand, Canada, and Ireland.

In these countries corporate governance normally resorts to capital markets to finance the enterprise. They tend to reward shareholders with frequent distributions of short-term profits, and to punish bad management by bankruptcy or hostile takeovers. The shareholders have an almost exclusive interest in receiving the highest possible dividends, and that interest drives the strategy of the entire enterprise. Corporations in uncoordinated market economies are only loosely interconnected. Typically, neither banks nor corporations have seats on the boards of directors of other firms. In the United States such „interlocking directorates" would actually be forbidden by law in some cases. In respect to the coordination of corporate interests among one another, uncoordinated market economies rarely have any effective organization for such things as research, technology transfer, or standardization. The associations they establish act mainly as lobbies rather than as institutions capable of directing the entire industry.

Decentralization sets the tone in industrial relations, where wages and working conditions are usually negotiated at the level of the individual firm or factory. Labor unions are weak, and employment contracts frequently offer only short-term work with no or few fringe benefits. In countries with uncoordinated market economies, this type of flexible labor market often correlates with an educational and job-training regime geared to providing general skills that can readily be transferred from one company to another.

The state exercises considerable self-restraint in regulating market mechanisms and compensating for undesirable market outcomes. It only intervenes when the rise of monopolies appears likely to distort the logic of the market. Yet by the same token restrictive legislation prevents the formation of cartel-like self-help associations or corporatist regulatory structures. Uncoordinated market economies feature a business model that stresses mass production carried out by a poorly trained and paid work force. To be sure, such a model can indeed adapt quickly and flexibly to changing market conditions, and it is more likely to introduce radical innovations.

Coordinated market economies on the other hand, of the sort found in Germany, Japan, Switzerland, the Netherlands, Belgium, Sweden, Norway, Finland, and Austria, have a quite different character. Their procedures for coordination can be explicated along a number of dimensions. Economic relationships are largely coordinated by non-market-like organizational structures, often by informal cooperation and interaction among firms. In respect to corporate governance, financing is obtained via bank credits; thus, long-term investments are not discouraged. Management's performance is evaluated and overseen less by the market and more by networks whose representatives may include banks, entrepreneurs, employees and state actors. The interests of a variety of social sectors thus weigh more heavily than those of stockholders.

As far as industrial relations are concerned, wages in each sector are coordinated through the participation of individual companies in wide-ranging agreements. This kind of sectoral coordination by the leading employer and employee associations also guarantees that job-training programs will impart skills useful to the particular sector or firm. Such specialized professional training, in turn, tends to encourage long-term employment relationships. In countries with coordinated market economies, the state is inserted into market mechanisms in various ways, especially through the social system and corporatist controls. The production systems of coordinated market economies prove advantageous for the pursuit of „diversified strategies of high quality production," but inhospitable to product marketing strategies that focus on short-term gains. Moreover, coordinated economic systems seem to have a comparative advantage in stimulating incremental innovation, but they are less successful in encouraging innovations in basic research.

Turning to the kinds of qualitative comparisons of types of political economy in which social democracy is especially interested, we may venture some generalizations. Uncoordinated market economies display a fundamental flaw that crops up in many contexts. First, business strategies designed to yield short-term profits exacerbate social and ecological problems by frequently bracketing out concerns over the long-range consequences of corporate decisions as irrelevant to their current business strategies. Second, important social groups, especially employees, are shut out of important decision-making processes, because the prevailing form of corporate governance vests virtually unchecked power in top management. Third, the close association of uncoordinated market economies with flexible, unregulated labour markets poses dangers to the work force. First, as noted, it seems to favor generalist training, rather than the high levels of skill and specialization more characteristic of coordinated markets economies. This increases the dependency of the workforce by making its individual members more easily replaceable, while rendering their jobs more vulnerable to outsourcing and de-industrialization. Fourth, the weakness of labour unions and the lack of any centralized wage negotiations in uncoordinated market economies are clearly linked to the labour relations pattern identified above, and indeed exacerbate the tendencies already implicit in it.

The increasing global integration of capital and product markets in recent decades has certainly intensified pressures on all economies–coordinated or uncoordinated–to adapt: nevertheless, the two forms of capitalism have not converged as some observers expected they would. Additionally, research confirms that even under free market conditions political economies of the coordinated kind, in tandem with a social welfare state grounded on basic rights, can flourish as long as they adapt structurally to changing realities. So, even in the face of globalization, the quest to embed and regulate markets and maintain a universalistic

welfare state remains a promising project for social democracy. Comparative research on the social state likewise offers broad hints about what sort of structural conditions are most likely to make welfare states successful and sustainable, while simultaneously allowing them to contribute to a productive, dynamic economy.

Public Goods

Public goods are a fundamental element in the political economy of a democracy. Every person, on the strength of his/her basic rights, has a claim to a certain share of public goods. The theory of social democracy details which public goods political authorities must provide, at a minimum, and how access to them is to be arranged in various spheres of society. It further designates which public goods must be made available in the regional, national, and global spheres respectively, in order to meet the requirements of justice and solidarity.

There are three reasons for believing that purely public goods, especially, as well as communal goods are of particular interest to the notion of social democracy. These are almost exclusively social goods without which no one could be assured a dignified way of life or sometimes even his/her bare survival. And the goods in question are precisely the ones that must be wrested from the clutches of the market if the basic social rights endorsed by social democracy are to be guaranteed to everyone. And, finally, these goods are the very ones that raise inherently political issues about their scope, distribution and mode of provision. After all, it is one the basic political rights of citizens to decide on the nature and quality of the rights that they share in common.

Welfare State

The Rights-Based Social Welfare State

The social welfare state belongs among the crucial strategies that duly entrusted institutional actors deploy in reaction to risks arising out of the social structure that may threaten citizens' enjoyment of their basic rights. Accordingly, the theory presented here links social democracy to a type of comprehensive welfare state designed to guarantee precisely those basic rights. The latter is supposed to fulfil certain social functions. First, it attends to social justice, since it guarantees the enjoyment of basic rights and a fair distribution of life chances by both precautionary and compensatory approaches to risk. Second, it contributes to economic efficiency and growth by increasing citizens' willingness to get involved in social and economic change. Third, it does its fair share to encourage social cohesion and political stability.

Gøsta Esping-Andersen has elaborated the wide divergences in conception and structure among social welfare states. Social system analysis in social democratic theory builds extensively on his typology. He distinguishes three kinds of welfare regime: the liberal-residual type, weakly developed and need-based; the conservative version, which is status-oriented and closely tied to employment, and the social democratic type, which features a universalistic, very generous welfare state regime grounded on the status of citizen. Actual welfare state models may be distinguished, among other criteria, by what they would con-

sider as justifiable reasons for their citizens to claim social benefits and by the way they translate those justifications into institutional responses. They may base legitimate claims on civic rights, need, or contributions made to specific funds.

The liberal social state, at least in its ideal-typical form, does not institutionalize social civic rights, and recognizes only varieties of poor relief devoid of any legal claim. By contrast, the other two versions have fully institutionalized social civic rights, though in different forms. It follows that the liberal social welfare state has not met the obligations that social and economic basic rights impose upon it, while the other two have. Both the conservative and social democratic regimes are thus capable of redeeming the claims that derive, in principle, from social and economic rights. But of course they do so in quite different ways, and so the extent of social and economic equality they achieve varies considerably.

Against this backdrop of differing conceptions of the welfare state, the present theory emphasizes that social democracy can tolerate wide model variations, just as it did in the case of political economy, as long as they stay within the bounds of basic rights. This is even more the case as all existing social welfare states try to respond to pressures exerted by demographic shifts and regulatory competition brought on by integrated markets. They are caught up in a process of transformation, the outcome of which remains uncertain, though its outlines are becoming ever clearer. However, we can at least set up criteria for judging the various models, of which the two most important are these: does the social welfare state grant legally binding social and economic basic rights? And are the recipients of social services included by rights of participation in the decision-making structures concerning the delivery of the services?

The crystallization of a certain type of social welfare state also depends on the attitudes, motives, and beliefs prevailing in a society. In the end citizens use their votes to signal their consent to or disapprobation of specific reform plans. The economic rationality of their own interests and the rationality of the common interest, not to mention issues of fairness, enter into such decisions. Arguments for or against specific social welfare projects flow from any of three experiential sources: economic rationality, ethical norms, or historical interpretation. Usually these sources are mingled together in actual motives. In this way stories or so-called „narratives" arise that legitimize the social state.

Theory must leave to experience and prudence the question of determining what the minimal level of service provision would have to be for a regime to fulfill the expectations of a welfare state grounded on basic rights, and thus meet its responsibilities to insure against excessive risk. What theory can do is describe, justify and explain the forms and standards of welfare state regimes and the levels of coverage they provide, to determine whether they do in fact live up to the empirical potential of social democracy and safeguard basic rights.

Labour Policy

The theory of social democracy regards gainful employment as the main route that most people follow when they begin to participate in economy and society. In this it follows the argument of Amartya Sen, that one guiding thread in the civilizing of capital has been the inclusion of almost every able-bodied person as a participant in the life of work. Gainful

work creates the conditions under which individual self-respect and social recognition become a lived experience for most. It is therefore a basic requirement of social justice that everyone should have access to reasonably compensated gainful employment. Yet it is precisely such employment that has undergone a drastic shift in recent years. One seldom-disputed assumption about the future shape of employment in society projects that the „classic" pattern of an uninterrupted work history will become the exception as labor markets are increasingly affected by globalization. Instead, discontinuous, fragmented employment histories will become the rule, marked by voluntary or involuntary phases of part time work and ephemeral or long-term unemployment.

Economic globalization and accelerated technological change in the knowledge society provoke rapid structural transformation, employment shifts, and an ever faster devaluation of acquired professional knowledge. Lifelong learning and unflagging readiness to change jobs will be part and parcel of the future employment scene.

The social welfare state in a social democracy will have to take these fundamental changes in the nature of work into account in reforming its finance and service delivery structures. Nevertheless, even though „normal" work relationships have begun to seem quaint to many people in the new „knowledge economy," full employment should still be considered an attainable, politically realistic goal. But as these normal work relationships become increasingly more flexible, integration into the labour market of the future will likely involve more precarious forms of employment as well.

So the two key questions for the theory of social democracy must be: how can gainful employment be made available to everyone under these now familiar empirical circumstances? And how can we reconcile the unavoidable trend to labour flexibility with social security and continuity? Changes in the labour market in the wake of globalization form the backdrop for the empirical discussion of alternative labour market policies in the present theory. A responsible national employment policy that works „with the markets" can continue to have considerable latitude in shaping events. The theory of social democracy, in embracing such a policy, can cite at least six realistic, well-tested strategies that give ample reason for confidence.

First, conditions in the sectors that were relatively „protected" prior to the onset of globalization may be decisive in the struggle to achieve full employment. There is extensive potential for job-creation here that has yet to be tapped. But the proper decisions about taxes, social insurance contributions, and low wage subsidies have to be made.

Second, the „employment miracle" in the Netherlands shows that a combination of part time work plus the retention of normal eligibility rules for social insurance and pensions makes possible a substantial drop in unemployment without placing undue burdens on budgets and social insurance funds.

Third, social-liberal policies in Denmark during the nineties proved that an economy can be made more flexible without putting at risk its accustomed high level of social security. There, the unemployed are required to undergo retraining and engage in an intensive search for work, yet they are given generous social support in the meantime. Moreover, temporarily vacant positions are filled by job rotation.

Fourth, The European Union has improved conditions for competitiveness and growth in all the member countries by creating a single currency and market. Now, agreements on employment policy, the Social Charter, and reform of political institutions have laid the foundations for continued positive integration.

Fifth, wherever the rate of employment is high generally, it is also high for women. A family-friendly social policy that responds to most women's desire to combine child-rearing with gainful employment would therefore bring us closer to full employment.

Sixth, to maintain a broad base of highly skilled jobs in the developed industrial and service societies, innovation that yields sustained productivity gains in sectors exposed to global competition will be vitally important.

The Central Place of Educational Opportunity

The right to education–including continuing education–and training is one key to social democracy, since educational levels decisively influence the future opportunities of every single citizen. Only an education suited to each person's individual talents and abilities, whether in school, the university, or on the job, offers individualized opportunities for that person to determine his or her own destiny. It opens up new perspectives on the freedom to make choices, participate in the opportunities that society offers, and lead an independent, self-aware life. Education is also one of the keys to a socially just and economically successful society. In the knowledge society, a highly skilled work force willing and able to be retrained in the most up-to-date techniques remains an essential prerequisite for productivity, competitiveness, and economic progress. And, more than ever before, education is the best personal insurance policy against joblessness. People who have not completed a course of professional training are distinctly more likely to become and stay unemployed than are those who hold a university or college degree. Drawing on these insights, the theory of social democracy draws the following conclusions for the basic outlines of its educational policy: First, everyone has a right to a comprehensive elementary education that begins as early as possible and endows the person with the capacity for self-determination. Second, every human being has a right to be trained for a career and to continuing education. Third, it is the state's responsibility to see to it that these rights can be effectively exercised by all.

Globalization

Progressive Globalization

In this day and age, the project of social democracy can only be intelligently discussed in conjunction with the process of globalization and its likely impacts, dangers, and opportunities. Negative globalization in the intensive form it has assumed since the seventies, i.e., market globalization, generates a „meta-risk" for universal basic rights that overshadows other social and political risks. Unlike more traditional forms of risk, globalization's causes cannot easily be addressed at the political level precisely because of their transnational nature. Its previous, mostly negative manifestation as an onslaught against regulation at the nation-state level has had destructive consequences for both democracy and the global recognition of political and social rights. The present theory of social democracy will sketch out a tableau of the most prominent aspects of globalization that pose an inherent challenge to democracy and the rights of citizenship, and that thus fundamentally affect crucial goals of social democracy itself.

Market-led modernization, driven by globalization, has grown increasingly detached from political and social rights. The forces behind this development usually manage to escape political control and to shirk responsibility to the persons and rights they most directly affect. Many national societies share this same political fate, simply because the problems that affect them all are generated cross-nationally; yet for now they lack the means to act in common. The radically changed circumstances of the contemporary globalized world once again reveal the dual nature of the entire social democratic project. On one hand it is constructed on an ambitious normative foundation, the commitment to secure negative liberties while expanding the range of positive freedom as well. Yet it must operate within the constraints of complex contemporary societies, and thus, at least in theory, has to share the realism and constraints of the actors engaged in real-world decision-making. It accepts the latter as its point of departure, but not as the destination of its political advocacy.

Faced with these challenges, the theory of social democracy will have to create the conditions for democratic political action in the global arena. Once globalization has been properly imbedded in a democratic and social matrix, liberal democracies will be better able to restore the efficacy of their decision-making procedures and respond to perceived political problems at the global level. The imbedding of globalization would likewise reinforce the sovereign decision-making powers of liberal democracies as they grapple with problems that can still be addressed at the level of the nation-state. The first step in that process would be to regulate global markets. Finally, if globalization were brought under political control, opportunities to enact socially responsible policies and advance the entire agenda of social democracy would be dramatically enhanced.

Crafting social democratic policy in the face of the immense problems generated by globalization does indeed appear to be a project of unprecedented complexity, yet certainly not an unrealistic or hopeless one. In the wake of globalization new social risks have emerged that call for new forms of transnational regulation and the social imbedding of free markets, especially financial markets. Just as early liberal and socialist reformers had to redefine poverty, unemployment, and rural displacement as national rather than local issues, so too the theory of social democracy will need to show that the new kinds of risk caused by globalization require innovative international political and regulatory institutions to deal with them.

The first step is to design a method of global coordination that fulfils several desiderata at once. It must be normatively grounded, institutionally appropriate, and achievable by some set of actors that is already in place or soon will be. It should rely on the following six strategic elements, assuming they can be made more internally democratic and joined together synergistically. First, a conception of cosmopolitan citizenship based on specific rights and duties must be introduced. It would encourage individual citizens everywhere in the world to take an active part in influencing the decisions that directly affect them. Second, existing transnational and supranational political institutions and organizations such as the United Nations and its associated bodies (e.g., ILO) must be democratized, completed, broadened and deepened. One especially promising move in this direction would be the establishment of a popular chamber and a world security council, equipped with the authority to design a framework for controlling and even in some instances intervening in global economic processes.

Third, regional systems of political cooperation such as the European Union, ASEAN, SAARC, Mercosur, NAFTA, and others should be expanded, deepened and democratized internally. Furthermore, their number should be increased, and they should be encouraged to interact and engage in joint planning. Fourth, functional regulation of the most important subsystems of the global economy and society (trade, labor, environment, health, security) should be expanded and democratized. This could be done by the development of transnational regimes, following the existing models of the Kyoto Protocol, the International Labor Organization (ILO) and the oft-maligned World Trade Organization (WTO). Such functional regimes, especially the WTO, are now too often closed clubs for insiders. They have to be opened up such that countries, indigenous groups, and individuals affected by their agreements and rules have an opportunity to participate in decision-making. Above all, national laws designed to protect the environment and improve local working conditions must not be classified simply as trade barriers, and then shunted aside.

Fourth, transnational civil society needs stronger support from political institutions, and deserves to be heeded when global society makes political choices. It is indispensable in certain areas such as the securing of human rights, creation of more humane working conditions, environmental protection, and establishment of gender equality. But, due to its very nature, global civil society has no limits on the kinds of topics it can address. Sixth, the political public sphere at the global level must have a decisive influence on the emergence of world citizenship and the control of global actors. In fact, the subjective awareness that one is a world citizen and has corresponding obligations is most likely to crystallize out of the debates over common problems conducted by a global public.

Political Culture

Universalism, cultural diversity and social democracy

Neither liberal nor social democracy is a local, cultural specialty of „Western" society, and certainly not in the sense that the forms of it developed in the West must necessarily serve as models for the rest of the world. In its core institutions and basic values it is a universal political culture, as movements in favour of human rights and democracy around the world testify. Indeed, genuine cultural traditions the world over have the best chance to develop and flourish unimpeded in the framework of a liberal or social democracy.

The claim to universal legitimation raised by social democracy is not undermined by the multiplicity of the world's cultures. To the contrary, every tradition provides some support and embellishment for it. Moreover, the alternative values and interests that challenge and oppose social democracy are to be found not only in „other" cultures of the world, but in the „West" itself. Thus, the rights-derived universalism that social democracy asserts cuts across national and cultural boundaries.

It is nevertheless true that the theory of social democracy has always had a problem devising appropriate strategies for dealing with ethnic, religious, and linguistic differences, since these are by nature quite distinct from the economic inequalities generated by the market. On one hand it must be acknowledged that citizens are in fact defined and shaped by more than just their membership in social classes. On the other, if we think through the implications of this insight, we arrive at an expanded conception of social rights. For if

there can be social rights for the economically disadvantaged, especially for those who are poor, unemployed, or in need of social assistance, then why not also for the members of ethnic minorities or language groups, religious nonconformists, and indigenous peoples? But this conclusion has so far not been drawn in the literature of social democracy. Cultural and social differences have either been ignored or downplayed. But now the sphere of social rights evidently must be expanded to include cultural differences. Only such a policy of recognition of differences can meet the conditions of equal citizenship expressed in all five groups of universal basic rights: the civic, political, social, economic, and cultural. It should combine three strategies.

1. Recognition of differing cultural identities.
2. Recognition by all cultural collectivities of an obligatory framework of democracy based on the rule of law and universal basic rights. This would entail the emergence of a common political culture committed to the rule of law.
3. The equal right of all individuals and cultural collectivities to share in the social and economic resources and opportunities afforded by society.

Democratic Theory

Libertarian democracy, defective democracy

A libertarian democracy that only honoured the civic and political basic rights while ignoring the social and economic ones, would prove in practice to be a defective democracy. To see why this is so, let us first consider its claim to exercise legitimate authority. That claim implicitly assumes there is a well-ordered public sphere (nowadays especially in television and radio) that enables citizens to formulate opinions about political matters and transmit them to decision-makers. This ideal type of democratic communication is nowhere fully embodied, but does match somewhat the aspirations of publicly-owned media in European societies. But if the mass media have been entirely commercialized such that ordinary citizens lack access to the public airwaves and exert no influence on personnel, choice of topics and modes of communication, then society has forfeited a good part of its deliberative potential. It has lost the opportunity to clarify and enlighten the political values, attitudes, and factual knowledge of its own members. Since libertarian democracies, wedded as they are to markets, typically have poorly developed public media, they are especially liable to this sort of democratic deficit.

Second, we should not overlook the *de facto* oligarchy that arises in libertarian democracies. They regularly develop powerful tendencies toward asymmetrical influence, as the most prominent economic actors, unchecked by countervailing power, end up with disproportionate influence over legislative and executive decisions. The dominance of commercial mass media exacerbates the imbalance because the latter, for obvious reasons, rarely make the inner workings of political power an explicit news item. Third, the social class structure itself fosters a marked asymmetry of influence in libertarian democracies. While individuals may in theory be equal, social and economic interests are not, and their differing resources easily translate into structural inequalities of political power. Fourth, libertarian democracies systematically violate social rights due to their underfunded and fragmen-

tary welfare state arrangements. Since social rights are anchored in international law, their infringement amounts to a departure from essential norms of the rule of law.

Taken as a whole, these defects in democracy end up making some members of society into second class citizens, since they are systematically excluded from many of the rights, privileges and benefits that ought to accompany the status of full citizenship. Even in countries where universal and equal voting rights have been long established, the defects of libertarian democracy are so severe that they may hollow out the very substance of a commonwealth that practices it. To deny the social and economic prerequisites of democratic citizenship to a significant number of citizens means to truncate democracy itself for all the reasons already cited. In some European democracies it may lead disaffected citizens to participate in democratic processes only indirectly, via their representatives. That would be an instance of delegative democracy. In other, more extreme cases such as in the United States, it may lead to massive alienation from the political process. Recognizing that the „deck is stacked" against them, many citizens will give up on democratic participation entirely and on every level, including most obviously not voting. To overcome these defects and restore democratic sovereignty of decision-making under globalization, there is only one effective remedy, whether in nation-states or in world society: an ever closer approach to the social democratic model of democracy.

Literatur

Abramson, Paul (1995): *Value change in global perspective*, Ann Arbor: University of Michigan.

Acemoglu, Daron/ Robinson, James (2001): „Inefficient Redistribution", in: *American Political Science Review*, September 2001, 649-662.

Ackerman, Bruce (1977): *Private Property and the Constitution,* New Haven: Yale University Press.

Ackerman, Bruce (1980): *Social justice in the liberal state,* New Haven: Yale University Press.

Ackerman, Bruce/ Alstott, Anne (1999): *The Stakeholder Society,* New Haven: Yale University Press.

Acton, Harry B. (1991): „Introduction", in: Mill, John S.: *Utilitarism: On Liberty. Considerations on Representative Government,* London: Sage.

Adler-Karlsson, Gunnar (1973): *Funktionaler Sozialismus. Ein schwedisches Glaubensbekenntnis zur modernen Demokratie. Mit einem Beitrag von Gunnar Myrdal*, Zug: Ingse.

Adonis, Ali Ahmad (1998): „Kultur und Demokratie in der arabischen Gesellschaft", in: Heller, Erdmute/ Hassouna, Mosbahi (Hrsg.): *Islam, Demokratie, Moderne*, München: Beck.

Aktive Bürgerschaft e.V. (2002): *Zivilgesellschaft international 2002* (Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 163), Tübingen: Mohr Siebeck.

Alber, Jens (1989): *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Alber, Jens (Hrsg.) (2001): *Arbeitsmarkt und Sozialstaat. Ergebnisse einer Konferenz am Hanse-Wissenschaftskolleg in Delmenhorst*, Wiesbaden: Chmielorz.

Albert, Mathias/ Linssen, Ruth/ Hurrelmann, Klaus (2003): „Jugend und Politik. Politisches Interesse und Engagement Jugendlicher im Lichte der 14. Shell Jugendstudie", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* B 15/ 2003, 3-5.

Albert, Michel (1992): *Kapitalismus gegen Kapitalismus*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Albert, Michel (1999): „Complex governance and morality in world society" in: *Global Society* 13 (1), 77-93.

Alemann, Ulrich von (Hrsg.) (1975): *Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung,* Opladen: Leske & Budrich.

Alemann, Ulrich von (1981): *Neokorporatismus,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Alemann, Ulrich von (1989): *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik* (2. Auflage), Opladen: Leske & Budrich.

Alemann, Ulrich von (2000): *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland* (3. überarbeitete Auflage), Opladen: Leske & Budrich.

Alemann, Ulrich von/ Heinze, Rolf G. (Hrsg.) (1979): *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus,* Opladen: Leske & Budrich.

Alemann, Ulrich von/ Weßels, Bernhard (Hrsg.) (1997): *Verbände in vergleichender Perspektive. Beiträge zu einem vernachlässigten Feld*, Berlin: Sigma.

Alemann, Ulrich von/ Heinze, Rolf G./ Wehrhöfer, Ulrich (Hrsg.) (1999): *Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse, Diskussion, Praxis,* Opladen: Leske & Budrich.

Alexy, Robert (1985): *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden: Nomos.

Allison-Burra, Carol (2001): *Civil society, political parties, grass roots activism*, Diskussionspapier auf der Konferenz „The Future of social democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).

Allmendinger, Jutta/ Leibfried, Stephan (2002): „Bildungsarmut im Sozialstaat", in: Burkart, Günter/ Wolf, Jürgen (Hrsg.): *Lebenszeiten, Erkundungen zur Soziologie der Generationen (Martin Kohli zum 60. Geburtstag)*, Opladen: Leske & Budrich, 287-315.

Allmendinger, Jutta/ Leibfried, Stephan (2003): „Education and the welfare state: the four worlds of competence production", in: *Journal of European Social Policy* 13 (1): 63-81.

Allmendinger, Jutta/ Leibfried, Stephan (2004): „So wird die Zukunft verspielt. Warum es verhängnisvoll ist, Bildung und Sozialpolitik in Deutschland zu trennen. Schule ist maßgeblich an Ausgrenzung beteiligt", in: *Frankfurter Rundschau*, 22.06.2004, 31.

Almond, Gabriel A./ Verba, Sidney (1963): *The civic Culture: political attitudes and democracy in five nations,* Princeton: Princeton University Press.

T. Meyer, *Theorie der Sozialen Demokratie,*DOI 10.1007/978-3-531-92841-8,

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Almond, Gabriel A./ Verba, Sidney (Hrsg.) (1980): *The civic culture revisited,* Boston: Little, Brown & Co.

Alston, Philip (1979): „The United Nations' Specialized Agencies and Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", in: *Columbia journal of transnational law* 18, 79-118.

Alston, Philip/ Quinn, Gerard (1987): „The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Convenant on Economic, Social and Cultural rights", in: *Human Rights Quarterly* 9, 156-229.

Altmann, Franz-Lothar (2001): *EU-Osterweiterung: Eine komparative Bewertung der Fortschrittsberichte von zehn Kandidaten*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Altvater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit (2002a): *Globalisierung der Unsicherheit. Arbeit im Schatten, Schmutziges Geld und Informelle Politik*, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Altvater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit (2002b): *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Amirpur, Katajun (2002): „Geliebter großer Satan", in: *Die Zeit* 48, November 2002, 41.

Ammon, Günther (2001): *Zivilgesellschaft und Staat in Europa*, Baden-Baden: Nomos.

Amstutz, Kathrin (2002): *Das Grundrecht auf Existenzsicherung: Bedeutung und inhaltliche Ausgestaltung des Art. 12 der neuen Bundesverfassung*, Bern: Stämpfli.

Andersen, Bent Rold (1984): „Rationality and Irrationality of the Nordic Welfare State", in: *Daedalus* 113 (1): The Nordic Enigma, 109-139.

Andersen, Jørgen Goul (2003): *Citizenship politics: activation, welfare and employment in Denmark,* Aalborg: Aalborg University.

Anderson, Elizabeth (1990): „The Ethnical Limitations of the Market", in: *Economics and Philosophy* 6, 179-205.

Andeweg, Rudy B./ Irwin, Galen A. (2002): *Governance and Politics of the Netherlands*, Houndmills (u.a.): Palgrave Macmillan.

Andreß, Hans-Jürgen/ Heien, Thorsten/ Hofäcker, Dirk (2001): *Wozu brauchen wir noch den Sozialstaat?,* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Andrews, David M. (1994): „Capital Mobility and State Autonomy: Towards a Structural Theory of International Monetary Realtions", in: *International Studies Quarterly* 38 (2), 193-218.

Anheiner, Helmut K./ Priller, Eckhard/ Seibel, Wolfgang/ Zimmer, Annette (1998): *Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisation zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel* (2. Auflage), Berlin: Sigma.

Anheiner, Helmut K./ Priller, Eckhard/ Zimmer, Annette (2000): „Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors", in: Klingemann, Hans-Dieter/ Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): *Zur Zukunft der Demokratie: Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, WZB-Jahrbuch 2000,* Berlin: Sigma, 71-98.

Anwar, Muhammad (1998): *Between cultures: continuity and change in the lifes of young Asians*, London: Routledge.

Apolte, Thomas/ Vollmer, Uwe (Hrsg.) (2002): *Arbeitsmärkte und soziale Sicherungssysteme unter Reformdruck,* Stuttgart: Lucius & Lucius.

Aquin, Thomas von (1933): *Summa theologica. Die deutsche Thomas-Ausgabe* (Vollständige ungekürzte deutsch-lateinische Ausgabe. Übersetzt von Dominikanern und Benediktinern Deutschlands und Österreichs. Herausgegeben vom katholischen Akademikerverband), Salzburg: Pustet.

Arato, Andrew (1994): „The Rise, Decline and Reconstruction of the Concept of Civil Society, and Directions for Future Research", in: Bibic, Adolfe/ Graziano, Luigi (Hrsg.): *Civil Society, Political Society, Democracy*, Ljubljana: Slovenian Political Science Association, 3-16.

Arbeitsgruppe Europäische Integration (2002a): *Die Rolle der Nationalen Parlamente in der EU durch den Ausbau bestehender Mechanismen stärken*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (Internationale Politikanalyse 13).

Arbeitsgruppe Europäische Integration (2002b): *Priorities for Europe. Für eine demokratische und handlungsfähige EU: Empfehlungen für die Arbeit des Konvents*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (Internationale Politikanalyse 14).

Archibugi, Daniele/ Held, David (Hrsg.) (1995): *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order,* Cambridge: Polity Press.
Archibugi, Daniele/ Held, David/ Köhler, Martin (Hrsg.) (1998): *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge: Polity Press.
Arendt, Hannah (1993): *Was ist Politik?* (Herausgegeben von Ursula Ludz), München: Piper.
Arestis, Phillip/ Sawyer, Malcolm (1994): „Wage Earner Funds", in: Arestis, Phillip/ Sawyer, Malcolm (Hrsg.): *The Elgar Companion to Radical Political Economy,* Aldershot: Elgar, 746-752.
Arkoun, Mohammed (1998): „Religion und Demokratie: Das Beispiel Islam", in: Heller, Erdmute/ Hassouna, Mosbahi (Hrsg.): *Islam, Demokratie, Moderne*, München: Beck.
Armingeon, Klaus (2003): „Die Politische Ökonomie der Arbeitslosigkeit", in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit,* Opladen: Leske & Budrich, 151-174.
Arnold, Thomas C. (2001): „Rethinking Moral Economy", in: *American Political Science Review,* März 2001, 85-96.
Arts, Bernd/ Van Doorn, Nils/ Ton, Vi (2001): „Sozialstaat in China", in: Derichs, Claudia/ Heberer, Thomas (Hrsg.): *Task Force – Ein Gutachten zur Beschäftigungspolitik, Altervorsorge und Sozialstaat in Ostasien*, Duisburg: Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaft Nr. 41/2001, 49-69.
Ash, Timothy G. (2003): „Liebe amerikanische Freunde", in: *Süddeutsche Zeitung* 97, 11.
Ashraf, Ali (Hrsg.) (1995): *The Emerging Political Culture in India*, New Delhi: Hira Publications.
Aspalter, Christian (2001): *Conservative Welfare State Systems in East Asia*, Westport: Praeger.
Aspling, Sven (1989): *100 år i Sverige. Vägen till folkhemmet,* Stockholm: Tiden.
Assheuer, Thomas (2003): „Schattenboxen im leeren Ring", in: *Die Zeit* 23, Mai 2003.
Athanasiou, Tom (1996): *Divided Planet: The Ecology of Rich and Poor*, Boston: Little, Brown & Co.
Atkinson, Anthony B. (1996): „Income Distribution in Europe and the United States", in: *Oxford Review of Economic Policy* 12, 15-28.
Augstein, Franziska (2003): „Rumsfelds Logik. Europa versteht sich nicht auf die politische Mathematik der USA", in: *Süddeutsche Zeitung* 14, 13.
Aus Plenum und Ausschüssen (2003): „Mit Brüssel das Sozialmodell stärken" in: *Aus Plenum und Ausschüssen* 12, Berlin.
Axford, Barrie (1997): *Politics. An Introduction,* London (u.a.): Routledge.
Aydin, Mustafa (Hrsg.) (1998): *Turkey at the threshold of the 21st century: global encounters and – vs. regional alternatives,* Ankara: International Relations Foundation.
Bach, Maurizio (1995): „Ist die europäische Einigung irreversibel? Integrationspolitik als Institutionenbildung in der Europäischen Union", in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 35, 368-391.
Bach, Maurizio (1999): *Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Bach, Maurizio (2001): „Beiträge der Soziologie zur Analyse der Europäischen Integration. Eine Übersicht über theoretische Konzepte", in: Loth, Wilfried/ Wessels, Wolfgang (Hrsg): *Theorien europäischer Integration,* Opladen: Leske & Budrich, 147-176.
Badelt, Christoph (1985): *Politische Ökonomie der Freiwilligenarbeit: theoretische Grundlegung und Anwendungen in der Sozialpolitik*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Bahram, Maghsoudi (2001): *Was kostet der Verzicht auf den Wohlfahrtsstaat?* Konstanz: Universität Konstanz, Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft.
Bakan, Joe (2001): *Civil Society, Political Parties, Grass Roots Activism*, Diskussionspapier auf der Konferenz „The Future of social democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).
Baker, Edwin C. (1985): „Property and Its Relation to Constitutionally Protected Liberty", *University of Pennsylvania Law Review* 134 (4), 741-816.
Baldwin, Robert/ Cave, Martin (1999): *Understanding regulation: theory, strategy, and practice,* Oxford: Oxford University Press.

Ballestrem, Karl (1976): „Zur politischen Theorie des klassischen englischen Liberalismus“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 17, 186-207.
Ballestrem, Karl (1988): „‚Klassische Demokratietheorie‘. Konstrukt oder Wirklichkeit?“, in: *Zeitschrift für Politik* 35, 33-56.
Ballestrem, Karl (Hrsg.) (2001): *Internationale Gerechtigkeit,* Opladen: Leske & Budrich.
Balogh, Thomas (1966): *The Economics of Poverty,* London: Weidenfeld & Nicolson.
Barbalet, Jack M. (1988): *Citizenship: Rights, struggle and class inequality*, Milton Keynes: Open University Press.
Barber, Benjamin (1994): *Starke Demokratie: Über die Teilhabe am Politischen*, Hamburg: Rotbuch.
Barber, Benjamin (1995): *Jihad versus McWorld,* New York: Random House.
Barber, Benjamin (1996): *Coca Cola und heiliger Krieg. Wie Kapitalismus und Fundamentalismus Demokratie und Freiheit abschaffen*, Bern (u.a.): Scherz.
Barber, Benjamin (1998a): *A Place for Us. How to Make Society Civil and Democracy Strong*, New York: Hill and Wang.
Barber, Benjamin (1998b): *A passion for democracy,* Princeton: Princeton University Press.
Barbier, Edward B. (1994): „Natural capital and the Economics of Environmen and Development“, in: Jansson, Annmarie u.a. (Hrsg): *Investing in Natural Capital: the ecological economics approach to sustainability,* Washington: Island Press, 291-322.
Barnes, Samuel/ Kaase, Max (1979): *Political action. Mass participation in five western democracies*, Beverly Hills (u.a): Sage.
Barrell, Ray/ Genre Véronique (1999): „Employment Strategies for Europe: Lessons from Denmark and the Netherlands“, in: *National institut economic review,* April 1999, 82-95.
Barrett, Becky (2001): *Comments on electoral reform in Manitoba*, Diskussionspapier auf der Konferenz „The Future of social democracy in Canada“*,* 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).
Barry, Brian (1990): „The Welfare State Versus the Relief of Poverty“, in: Ware, Allen/ Goodin, Robert E. (Hrsg.): *Needs and Welfare*, London: Sage, 73-103.
Barry, Brian (2001): *Culture and Equality,* Cambridge: Harvard University Press.
Bartsch, Volker (1982): *Liberalismus und arbeitende Klassen. Zur Gesellschaftstheorie J. S. Mills*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
Barzel, Yoram (1989): *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
Bathke, Gustav-Wilhelm/ Schreiber, Jochen/ Sommer, Dieter (2000): *Soziale Herkunft deutscher Studienanfänger – Entwicklungstrends der 90er Jahre. Kurzinformation*, Hannover: HIS.
Bator, Francis M. (1958): „The anatomy of market failure“, in: *The quarterly journal of economics*, 72 (3), 351-379.
Bauer, Michael W./ Knöll, Ralf (2003): „Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 01-02/ 2003.
Baumann, Zygmunt (2001): *The individualized society,* Cambridge: Polity Press.
Baus, Thomas (2003): „Programmdebatte I: Die jungen „Netzwerker“ in der SPD und ihre Impulse für ein neues Grundsatzprogramm“, in: *Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung* 4, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
Bechmann, Gotthard (1993): *Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Beck, Ulrich (1993): *Die Erfindung des Politischen: zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Beck, Ulrich (1997): *Kinder der Freiheit,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Beck, Ulrich (1998a): *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus - Antworten auf Globalisierung*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Beck, Ulrich (1998b): *Politik der Globalisierung,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Beck, Ulrich (1999): *Schöne neue Arbeitswelt*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Beck, Ulrich (2002): *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ökonomie*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Becker, Lawrence (1977): *Property Rights: Philosophical Foundations,* Boston: Routledge and Keagan Paul.
Becker, Lawrence (1980): „The Moral Basis of Property Rights", in: Pennock, Roland J./ Chapman, John W. (Hrsg.): *Nomos XXII Property*, New York: New York University Press, 187-220.
Beedham, Brian (1996): „Full Democracy", in: *The Economist London* 341, 1-14.
Beem, Christopher (1999): *The necessity of politics: reclaiming american public life,* Chicago: University of Chicago Press.
Beetham, David/ Lord, Cristopher (1998): *Legitimacy and the European Union*, Essex: Longman.
Begg, Iain/ Berghman, Jos (2002): „EU Social (Exclusion) Policy Revisited?", in: *Journal of European Social Policy,* 12 (3), 179-194.
Behr, Hartmut (Hrsg.) (2001): *Multikulturelle Demokratien im Vergleich,* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
Behrend, Hanna (2001): *Nachhaltigkeit als politische Ökologie,* Berlin: Trafo-Verlag Weist.
Beitz, Charles R. (2001): „Human Rights as a Common Concern", in: *American Political Science Review,* Juni, 269-282.
Bell, Daniel (1995): *Towards illiberal democracy in pacific Asia,* New York (u.a): Palgrave Macmillian.
Bellah, Robert (1957): *Tokugawa religion. The Values of Pre-industrial Japan*, Glencoe: Falcon.
Bellah, Robert (1968): „Reflections on the Protestant Ethic Analogy in Asia", in: Eisenstadt, Shmuel N. (Hrsg.): *The Protestant Ethic and Modernization. A comparative View,* New York: Basic Books, 234-251.
Bellah, Robert (1987): *Gewohnheiten des Herzens. Individualismus und Gemeinsinn in der amerikanischen Gesellschaft*, Köln: Bund.
Bellah, Robert (1992): *The Good Society*, New York: Vintage Books.
Bello, Walden F. (1999): „The Asian financial crisis: causes, dynamics, prospects", in: *Journal of the Asia economy*, 4 (1), 33-55.
Bello, Walden F. (2002): *Deglobalization: ideas for a new world economy*, Dhaka: University Press.
Benello, George C./ Roussopoulos, Dimitrios (Hrsg.) (1971): *The case for participatory democracy,* New York: Grossman.
Benhabib, Seyla (Hrsg.) (1996): *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*, Princeton: Princeton University Press.
Benhabib, Seyla (2002): *The claim of culture: equality and diversity in the global era*, Princeton: Princeton University Press.
Benhabib, Seyla/ Butler, Judith/ Cornell, Drucilla/ Fraser, Nancy (1993) (Hrsg.): *Der Streit um Differenz: Feminismus und Postmoderne in der Gegenwart,* Frankfurt/Main: Fischer.
Benner, Mats/ Bundgaard Vad, Torben (2000): „Sweden and Denmark: Defending the Welfare State", in: Scharpf, Fritz W./ Schmidt, Vivian A. (Hrsg): *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. II: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 399-466.
Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard (1992): *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Berg, Manfred (2003): „Diktator der Welt? Zwischen Monroe-Doktrin und Weltmission: eine kleine Chronik der amerikanischen Interventionspolitik", in: *Die Zeit* 8, Februar 2003, 84.
Berg-Schlosser, Dirk (1989): „Conditions of democracy in third world countries", in: Paastela, Jukka (Hrsg.): *Democracy in the modern world: essays for Tatu Vanhanen*, Tampere: Acta Universitatis Tamperensis*,* 131-160.
Berg-Schlosser, Dirk (1999): *Empirische Demokratieforschung. Exemplarische Analysen,* Frankfurt/ Main (u.a.): Campus.
Berg-Schlosser, Dirk/ Schissler, Jakob (1987): „Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven", in: *Politische Viertelsjahresschrift,* Sonderheft 18.
Bergem, Wolfgang (1993): *Tradition und Transformation. Zur politischen Kultur in Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Berger, Johannes (2001): „Wirtschaftssystem“, in: Schäfers, Bernhard/ Zapf, Wolfgang (Hrsg.): *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands,* Opladen: Leske & Budrich, 738-750.
Berger, Jordan (2001): *The Rae government's lesson for today's new democrats*, Diskussionspapier auf der Konferenz „The Future of social democracy in Canada“*,* 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).
Berger, Peter L. (1993): „An East Asian Development Model?“, in: Berger, Peter L./ Hsiao, Hsin-Huang M. (Hrsg.): *In Search of An East Asian Development Model*, New Brunswick: Transaction Publishers, 3-19.
Berger, Peter L./ Berger, Brigitte/ Kellner, Hansfried (1987): *Das Unbehagen in der Modernität,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Berger, Peter L./ Hsiao, Hsin-Huang M. (Hrsg.) (1993): *In search of an east asian development model,* New Brunswick: Transaction Publishers.
Berger, Peter L./ Luckmann, Thomas (1995): *Modernität, Pluralismus und Sinnkrise: die Orientierung des modernen Menschen,* Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
Berger, Suzanne (Hrsg.) (1981): *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
Berinsky, Adam J. (2002): „Political Context and the Survey Response: The Dynamics of Racial Policy Opinion“, in: *The Journal of politics*, Mai 2002, 567-584.
Berkes, Fikret/ Folke, Carl (1994): „Investing in cultural capital for sustainable use of natural capital“, in: Jansson, Annmari (u. a.) (Hrsg): *Investing in Natural Capital: the ecological economics approach to sustainability,* Washington D.C.: Island Press, 128-149.
Berle, Adolf/ Means, Gardiner (1991): *The Modern Corporation and Private Property,* New Brunswick: Transaction Publishers.
Berlin, Isaiah (1958): *Two Concepts of Liberty*, Oxford (u.a.): Clarendon.
Berlin, Isaiah (1969): *Four Essays on Liberty,* Oxford: Oxford University Press.
Berman, Sheri (1998): *The Social Democratic Movement*, Cambridge: Harvard University Press.
Bermbach, Udo (1991): *Demokratietheorie und politische Institutionen,* Opladen: Leske & Budrich.
Bermbach, Udo (1995): „Ambivalenzen liberaler Demokratie“, in: Saage, Richard (Hrsg.): *Das Scheitern diktatorischer Legitimationsmuster und die Zukunftsfähigkeit der Demokratie. Festschrift für Walter Euchner,* Berlin: Duncker & Humblot, 289-304.
Bernauer, Thomas (2000): *Staaten im Weltmarkt. Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globallisierung*, Opladen: Leske & Budrich.
Bernholz, Peter/ Breyer, Friedrich (1994): *Grundlagen der politischen Ökonomie. Band 2: Ökonomische Theorie der Politik*, Tübingen: Mohr.
Bernstein, Eduard (1910): *Die Arbeiterbewegung,* Frankfurt/Main: Literarische Anstalt, Rütten & Loening.
Bernstein, Eduard (1921): *Geschichte der Entstehung und ersten Arbeitsperiode der deutschen Republik*, Berlin: Verlag für Gesellschaft und Erziehung.
Bernstein, Eduard (1924): *Die Berliner Arbeiterbewegung von 1890 bis 1905*, Berlin: Dietz.
Bernstein, Eduard (1966): *Wie ist wissenschaftlicher Sozialismus möglich?* (Original 1901), Hannover: Dietz.
Bernstein, Eduard (1973): *Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie* (Original 1899), Bonn: Dietz.
Bernstein, Eduard (1999): *Zur Theorie und Geschichte des Socialismus: gesammelte Abhandlungen*, Berlin: Dümmler.
Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2003): *Bertelsmann Transformation Index 2003. Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
Berthoud, Richard/ Spiess, Katharina C. (2002): „Symposium: Analysing the dynamics of social change in Europe“, in: *Schmollers Jahrbuch* 122 (1).
Beyme, Klaus von (1996): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, München (u.a.): Piper.
Beyme, Klaus von (2000): *Parteien im Wandel*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
Bickford, Susan (1996): *The dissonance of democracy. Listening, conflict, and citizenship,* Ithaca (u.a.): Cornell University Press.

Binder, Martin (2000): *Hausfrauen - Rechtlos in der Gesellschaft?*, Wien: Orac.
Birch, Anthony (1993): *The concepts and theories of modern democracy*, London: Routledge.
Birnbacher, Dieter (1996): „Risiko und Sicherheit - Philosophische Aspekte", in: Banse, Gerhard (Hrsg.): *Risikoforschung, Disziplinarität und Interdisziplinarität. Von der Illusion der Sicherheit zum Umgang mit Unsicherheit*, Berlin: Sigma.
Blair, Tony (1998): *The third way. New politics for the new century*, London: The Fabian Society.
Blanke, Bernhard (1998): „Sozialdemokratische Reformpolitik im aktivierenden Staat", in: Buckmiller, Michael (Hrsg.): *Opposition als Triebkraft der Demokratie,* Hannover: Offizin, 492-509.
Blanke, Thomas (1998): „Paradoxien und Zukunft des deutschen Sozialstaates", in: Blasche, Siegfried/ Döring, Diether (Hrsg.): *Sozialpolitik und Gerechtigkeit*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus, 172-213.
Blasche, Siegfried/ Hauff, Michael (2003): *Leistungsfähigkeit von Sozialstaaten,* Marburg: Metropolis.
Bleses, Peter (2000): *Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: WZB.
Bobbio, Norberto (1987): *The Future of Democracy,* Cambridge: Polity Press.
Bobbio, Norberto (1996): *Left and Right. The Significance of a Political Distinction,* Chicago: University of Chicago Press.
Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2003): „Was ist sozial gerecht? Gemeinwohl und Anrecht des Einzelnen gehören zusammen und können nicht gegeneinander ausgespielt werden", in: *Frankfurter Rundschau* 126, 7.
Bommes, Michael/ Halfmann, Jost (1994): „Migration und Inklusion. Spannungen zwischen Nationalstaat und Wohlfahrtsstaat", in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 46, 406-424.
Bonfadelli, Heinz (2004): *Medienwirkungsforschung*, 2 Bände, Konstanz: UVK-Medien.
Bonin, Holger/ Kempe, Wolfram/ Schneider, Hilmar (2002): *Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien*, IZA-Diskussionspapier Nr. 587.
Bonoli, G. (1997): Classifying Welfare States: A two-diemensional approach. In: Journal of Social Policy, Vol. 26, No.3, S. 351-372.
Bosch, Gerhard (1998): *Zukunft der Erwerbsarbeit*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Bouillon, Hardy (1997): *Freiheit, Liberalismus und Wohlfahrtsstaat,* Baden-Baden: Nomos.
Bourdieu, Pierre (1987): *Die feinen Unterschiede*: Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Bourdieu, Pierre (1998): „Kapitalismus als konservative Restauration", in: *Die Zeit* 5, Januar 1998, 45.
Bouvet, Laurent u. a. (1999): „Blair – Schröder. Le texte du ‚manifeste'. Les analyses critiques", in: *Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès* 13, August 1999.
Brand, Ulrich/ Brunnengräber, Achim/ Schrader, Lutz/ Stock, Christian/ Wahl, Peter (Hrsg.) (2000): *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung,* Bonn: Heinrich-Böll-Stiftung.
Brandt, Reinhard (2003): „Plädoyer für Alt-Amerika", in: *Süddeutsche Zeitung* 80, April 2003, 17.
Brandt, Willy (1980): *Das Überleben sichern: Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission* (Independent Commission on International Development Issues), Köln: Kiepenheuer & Witsch.
Brandt, Willy (1986): „Demokratischer Sozialismus", in: Meyer, Thomas (Hrsg.): *Lexikon des Sozialismus*, Köln: Bund, 120-123.
Brandt, Willy (1988): *SI Declaration of Principles,* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Brandt, Willy (2001): *Mehr Demokratie wagen. Innen- und Gesellschaftspolitik 1966-1974*, (bearbeitet von Wolther von Kieseritzky), Berliner Ausgabe Band 7, Bonn: Dietz.
Braun, Helga (1997): *Globale Gerechtigkeit?,* Hamburg: Konkret Literatur-Verlag.
Braun, Rainer (2001): „Konzerne als Beschützer der Menschenrechte? Zur Bedeutung von Verhaltenskodizes", in: Brühl, Tanja/ Debiel, Tobias/ Hamm, Brigitte/ Hummel, Hartwig/ Martens, Jens (Hrsg.): *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*, Bonn: Dietz, 257-281.

Braun, Thorsten (2001): *Arbeitsmarktpolitik in Dänemark,* Friedrich-Ebert-Stiftung-Analyse, http://www.fes.de/stabsabteilung/.
Braun, Thorsten (2003): „Ein neues Modell für Flexicurity – der dänische Arbeitsmarkt", in: *WSI-Mitteilungen* 2, 92-99.
Bredekamp, Horst (2003): „Amerika tanzt vor der eigenen Angst", in: *Süddeutsche Zeitung* 81, April 2003, 14.
Brennan, Geoffrey/ Lomasky, Loren (1993): *Democracy and decision. The pure theory of electoral preference,* Cambridge: Cambridge University Press.
Breuer, Ingeborg (2000): *Charles Taylor zur Einführung,* Hamburg: Junius Verlag.
Briggs, Asa (1961): „The welfare state in historical perspective", in: *Archives Euopéene de Sociologie* 2 (2), 221-258.
Brigham, John (1990): *Property and the Politics of Entitlement,* Philadelphia: Temple University Press.
Brint, Michael (1991): *A Genealogy of Political Culture,* Boulder: Westview Press.
Broadbent, Edward (2001): *Social democracy – the way ahead*, Diskussionspapier auf der Konferenz „The Future of social democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).
Brock, Adolf/ Wulf, Franz (1982): „Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Mitbestimmungsgesetz von 1976. Eine Dokumentation", in: *diskurs. Bremer Beiträge zu Wissenschaft und Gesellschaft. Thema: Mitbestimmung zwischen Arbeiter- und Kapitalinteressen* 5, 140-152.
Brock, Kathy (2001): *‚Democracy is coming': the new interest in NGOs, civil society and the third sector*, Diskussionspapier auf der Konferenz „The Future of social democracy in Canada", am 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).
Brodocz, André/ Schaal, Gary S. (Hrsg.) (2000): *Politische Theorien der Gegenwart I,* Opladen: Leske & Budrich.
Brodocz, André/ Schaal, Gary S. (Hrsg.) (2001): *Politische Theorien der Gegenwart II,* Opladen: Leske & Budrich.
Brückner, Christof (2001): *Nachhaltigkeitsindikatoren,* Dortmund: ILS.
Brühl, Tanja/ Debiel, Tobias/ Hamm, Brigitte/ Hummel, Hartwig/ Martens, Jens (Hrsg.) (2001): *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*, Bonn: Dietz.
Brühl, Tanja/ Feldt, Heidi/ Hamm, Brigitte/ Hummel, Hartwig/ Martens, Jens (Hrsg.) (2004): *Unternehmen in der Weltpolitik. Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus*, Bonn: Dietz.
Brumlik, Micha/ Brunkhorst, Hauke (Hrsg.) (1993): *Gemeinschaft und Gerechtigkeit,* Frankfurt/ Main: Fischer.
Brunnengräber, Achim/ Klein, Ansgar/ Walk, Heike (Hrsg.) (2001): *NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess*, Opladen: Leske & Budrich.
Brunner, Georg (Hrsg.) (1997): *Politische und ökonomische Transformation in Osteuropa*, Berlin: Berlin-Verlag.
Bruns, Angélique (2002): *Demokratie und soziale Gerechtigkeit,* Oldenburg: Verlag Dialogische Erziehung.
Brupbacher, Stefan (2002): *Fundamentale Arbeitsnormen der internationalen Arbeitsorganisation*, Bern: Stämpfli.
Bryce, James (1924): *Amerika als Staat und Gesellschaft* (2 Bände), Leipzig : Der Neue Geist-Verlag.
Buchanan, James M. (1984): *Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Leviathan und Freiheit*, Tübingen: Siebeck Mohr.
Buchanan, James M./ Tullok, Gordon (1962): *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy,* Ann Arbor: University of Michigan Press.
Buckler, Steve (2000): „Theorizing the third way: new Labour and social justice", in: *Journal of Political Ideologies* 5 (3), 301-320.
Buergenthal, Thomas (1997): „The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights", in: *Human Rights Quarterly* 19, 703-723.

Büttner, Thea (1975): „Genesis, Charakter und Ergebnisse der nationalen Befreiungsrevolution des sub-saharischen Afrika bis zur Erringung der politischen Unabhängigkeit“, in: *Asien-Afrika-Lateinamerika*, 2, 2, 295-324.

Bultmann, Ingo (1995): *Demokratie ohne soziale Bewegung?,* Unkel: Horlemann.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004): *Ganztagsschulen – Das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“,* http://www.bmbf.de/de/1125.php (Stand: 14.07.2004).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2003): *Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland. Zusammenfassung und Empfehlungen*, Berlin: BMFSFJ

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004): *Dokumentation: Drei Jahre Mainzer Modell – Eine Zwischenbilanz* (3. Zwischenbericht), Bonn: BMWA.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2001): *Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Asiens,* Bonn: BMZ.

Bundesregierung (1999/2000): *Deutschland erneuern. Geschäftsbericht der Bundesregierung,* Berlin: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

Bungarten, Pia (1995): „Die wirtschafltichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte“, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Die Rolle der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte im Kontext des UN-Weltsozialgipfels*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Burchill Scott/ Linklater, Andrew (Hrsg.) (1996): *Theories of international relations,* London: Macmillan.

Burnell, Peter/ Calvert, Peter (1999): *The resilience of democracy. Persistent practise, durable idea*, London (u.a.): Cass.

Burnheim, John (1985): *Is democracy possible?,* Berkeley: University of California Press.

Burns, Tom R./ Ueberhorst, Reinhard (1988): *Creative democracy: systematic conflict resolution and policymaking in a world of high science and technology*, New York: Praeger.

Buruma, Ian (1996): „Asiatische Werte? Zum Beispiel Singapur“, in: *Merkur 3*, 189-203.

Busch, Andreas (2003): „Die politische Ökonomie der Inflation“, in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit,* Opladen: Leske & Budrich, 175-197.

Busch, Klaus (1998): „Das Korridormodell: ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik“, in: Schmid, Josef/ Niketta, Reiner (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaat: Krise und Reform im Vergleich*, Marburg: Metropolis, 273-295.

Buslei, Hermann/ Steiner, Viktor (1999): *Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich,* Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (Schriftenreihe des ZEW, Band 42), Baden-Baden: Nomos.

Butler, Judith P. (1990): *Gender trouble: feminism and the subversion of identity*, New York (u.a.): Routledge.

Butterwegge, Christoph (1999): *Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik*, Opladen: Leske & Budrich.

Calabresi, Guido/ Melamed, Douglas A. (1972): „Property Rules, Liability Rules and Inalienability: One View of the Cathedral“, in: *Harvard Law Review* 85 (6), 1089-1128.

Calleo, David (2002): *Musings on the world political economy of the future: a plural global system*, Cheltenham (u.a.): Elgar.

Carens, Joseph (1981): *Equality, Moral Incentives, and the Market,* Chicago: University of Chicago Press.

Casper, Steven (2001): „The Legal Framework for Corporate Governance: The Influence of Contract Law on Company Strategies in Germany and the United States“, in: Hall, Peter/ Soskice, David: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage,* Oxford: Oxford University Press, 387-416.

Castells, Manuel (1999): *End of the Millenium*, Oxford: Blackwells.

Castells, Manuel (2001): *Das Informationszeitalter. Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur* (3 Bände), Opladen: Leske & Budrich.

Castles, Stephen/ Davidson Alastair (2000): *Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging*, Hampshire: Macmillan.

Cerutti, Furio (2003): „A political identity of the Europeans?“, in: *Thesis Eleven* 72, 26-45.
Chambers, Simone (1996): *Reasonable democracy. Jürgen Habermas and the politics of discourse*, Ithaka (u.a.): Cornell University Press.
Cheibub, José A./ Przeworski, Adam (1997): „Government spending and economic growth under democracy and dictatorship“, in: Breton, Albert (Hrsg.): *Understanding democracy. Economic and political perspective,* Cambridge: Cambridge University Press, 107-124.
Chen, Haichun/ Gordon, M.J./ Zhiming, Yan (1994): „The Real Income and Consumption of an Urban Chinese Family“, in: *Journal of Development Studies*, 31, 1, 201-213.
Christman, John (1994): *The Myth of Property. Toward an Egalitarian Theory of Ownership*, Oxford: Oxford University Press.
Chryssochoou, Dimitris N. (1998): *Democracy in the European Union,* London (u.a.): I. B. Tauris.
Claeys, Gregory (Hrsg.) (1987): *Der soziale Liberalismus John Stuart Mills,* Baden-Baden: Nomos.
Clausen, Jens (2002): *Nachhaltigkeitsberichterstattung,* Berlin: Schmidt.
Cnudde, Charles F./ Neubauer, Deane E. (Hrsg.) (1969): *Empirical Democratic Theory,* Chicago: Markham.
Cohen, Gerald A. (1986): „Self Ownership, World Ownership and Equality“, in: Lucash, Frank S. (Hrsg.): *Justice and Equality Here and Now,* Ithaca (u.a.): Cornell University Press, 108-35.
Cohen, Gerald A. (1989): „On the Currency of Egalitarian Justice“, in: *Ethics* 99, 906-944.
Cohen, Gerald A. (1993): „Equality of what? On welfares, goods and capabilities“, in: Nussbaum, Martha/ Sen, Amartya (Hrsg.): *The Quality of Life,* Oxford: Oxford University Press.
Cohen, Jean L./ Arato, Andrew (1992): *Civil Society and Political Theory,* Cambridge: MIT Press.
Cohen, Joshua (1989): „Deliberation and Democratic Legitimacy“, in: Hamlin Alan/ Pettit, Philip (Hrsg.): *The Good Polity. Normative Analysis of the State,* Oxford: Blackwell, 18-34.
Cohen, Joshua/ Rogers, Joel (1983): *On Democracy,* Harmondsworth: Penguin.
Cohen, Joshua/ Rogers, Joel (1992): „Secondary Associations and Democratic Governance“, in: *Politics & Society* 20, 393-472.
Commission on Global Governance (1995): *Our Global Neighborhood,* Oxford: Oxford University Press.
Conrady, Otto (1968): *Johann Gottfried Herder: Schriften,* Reinbek: Rowohlt.
Cover, Robert (1983): „The Supreme Court 1982 term. Foreword: nomos and narrative“, in: *Harvard Law Review* 97 (4), 4-25.
Cox, Robert (1996): *Approaches to World Order,* Cambridge: Cambridge University Press.
Cox, Robert (Hrsg.) (1997): *The new realism: Perspectives on multilateralism and world order*, Tokyo: United Nations University Press.
Cox, Robert (2001): „The social construction of an imperative. Why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany“, in: *World Politics* 53, 463-498.
Cristiano, Thomas (1996): *The rule of the many. Fundamental issues in democratic theory*, Boulder: Westview Press.
Croissant, Aurel (2002): *Demokratische Entwicklung in Asien. Eine vergleichende Analyse defekter Demokratien in den Philippinen, Südkorea und Thailand*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
Crossland, Anthony (1956): *The Future of Socialism,* London: Cape.
Crouch, Colin (1993): *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford: Clarendon Press.
Crouch, Colin (1999): *Social Change in Western Europe,* Oxford: Oxford University Press.
Crouch, Colin (2001): „Welfare State Regimes and Industrial Relations Systems. The Questionable Role of Path Dependency“, in: Ebbinghaus, Bernhard/ Manow, Philip (Hrsg.): *Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA,* London: Routledge, 105-124.
Crouch, Colin (2008): Post-Demokratie. Frankfurt/M. Suhrkamp.
Crouch, Colin/ Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (1997): *Political Economy of Modern Capitalism, mapping convergence and diversity*, London: Sage.
Culpepper, Pepper D. (2001): „Employers, Public Policy, and the Politics of Decentralized Cooperation in Germany and France“, in: Hall, Peter/ Soskice, David: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage,* Oxford: Oxford University Press, 275-306.

Cuperus, René (2004): „Wie die Kollision von Zivilgesellschaft und Gerechtigkeit eine rechtspopulistische Revolte in Europa produziert“, in: Meyer, Thomas/ Vorholt, Udo (Hrsg.): *Zivilgesellschaft und Gerechtigkeit*, Bochum (u.a.): projektverlag.

Cuperus, René/ Kandel, Johannes (1998): *The Transformation in Progress. Social democratic think tanks explore the magical return of social democracy in a liberal era*, Amsterdam (u.a.): Wiardi Beckmann Stichting, Friedrich-Ebert-Stiftung,.

Cuperus, René/ Duffek, Karl A./ Kandel, Johannes (Hrsg.) (2001): *Multiple Third Ways. European Social Democracy facing the Twin Revolution of Globalisation and the Knowledge Society,* Amsterdam (u.a.): Wiardi Beckman Stichting, Renner Institut, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Cuperus, René/ Duffek, Karl A./ Kandel, Johannes (Hrsg.) (2003): *The Challenge of Diversity*, Innsbruck (u.a.): Studien Verlag.

Cusack, Thomas R./ Fuchs, Susanne (2003): „Parteien, Institutionen und Staatsausgaben“, in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit,* Opladen: Leske & Budrich, 321-354.

Czada, Roland/ Lütz, Susanne (Hrsg.) (2000): *Die politische Konstitution von Märkten,* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Czada, Roland/ Lütz, Susanne/ Mette, Stefan (2003): *Regulative Politik. Zähmungen von Markt und Technik,* Opladen: Leske & Budrich.

Czech, Brian (2000): *Shoveling Fuel for a Runaway Train,* Berkeley: University of California Press.

Czempiel, Ernst-Otto (1990): „Konturen einer Gesellschaftswelt: die neue Architektur der internationalen Politik“, in: *Merkur* 500 (10/11), 835-851.

Czempiel, Ernst-Otto (2002): *Weltpolitik im Umbruch: die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen*, München: Beck.

Dahl, Robert A. (1961): *Who governs? Democracy and power in an american city,* New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert A. (1985): *A Preface to Economic Democracy*, Berkeley: University of California Press.

Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics,* New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert A. (1994): „A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Partizipation“, in: *Political Science Quarterly* 109, 23-34

Dahl, Robert A. (1998): *On Democracy,* New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert A. (2000): *Polyarchy: participation and opposition,* New Haven: Yale University Press.

Dahrendorf, Ralf (1965): *Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik*, Osnabrück: Nannen.

Dale, Lisa (2001): *Who's left? A proposal for the Elimination of the Segregation of Women*, Diskussionspapier auf der Konferenz „The Future of social democracy in Canada“, 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).

Daly, Herman E. (1994): „Operationalizing Sustainable Development by Investing in Natural Capital“, in: Jansson, Annmari (u. a.) (Hrsg.): *Investing in Natural Capital: the Ecological Economies Approach to Sustainability*, Washington: Island Press, 22-37.

Daly, Herman E. (1996): *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*, Boston: Beacon Press.

Däubler, Wolfgang (1999): „Die soziale Dimension des Europäischen Binnemarktes“, in: Weidenfeld, Wolfgang (Hrsg.): *Europa-Handbuch,* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Dauderstädt, Michael (1999): „Der Kirchturm und sein Horizont. Identität und Grenzen Europas“, in: *Eurokolleg* 42, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Dauderstädt, Michael (2000): „Wege, Umwege und dritte Wege zu einem sozialen und demokratischen Europa“, in: *Eurokolleg* 44, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Daunton, Martin (Hrsg.) (1996): *Charity, self-interest and welfare in the English past*, London: UCL.

de Beus, Jos/ Koelble, Tom (2001): „The third way diffusion of social democracy – western europe and south africa compared“, in: *South African Journal of Political Studies* 28 (2), 181-194.

de la Porte, Caroline (2002): „The Soft Open Method of Co-ordination in Social Protection“, in: Gabaglio, Emilio/ Hoffmann, Reiner (Hrsg.): *European Trade Union Yearbook 2002*, Brüssel: European Trade Union Institute.

de la Porte, Caroline/ Pochet, Phillippe (2000): *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brussels: PIE Peter Lang.
de Lauretis, Teresa (1987): *Technologies of gender: essays on theory, film, and fiction.* Bloomington: Indiana University Press.
de Tocqueville, Alexis (1978): *Über die Demokratie in Amerika*, München: DTV (Originaltitel: De la démocratie en Amérique 1835, 1840).
de Swaan, Abram (1993): *Der sorgende Staat: Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Demsetz, Harold (1974): „Toward a Theory of Property Rights", in: Furubotn, Eirik G./ Pejovich, Svetozar (Hrsg.): *The Economics of Property Rights,* Cambridge: Ballinger, 31-42.
Denzau, Arthur T./ North, Douglass C. (1994): „Shared mental models: ideologies and institutions" in: *Kyklos* 47 (1), 3-31.
Denzer, Horst (1985): „Die Theoretiker des Naturrechts", in: Fetscher, Iring/ Münkler, Herfried (Hrsg.): *Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 4*, München (u.a.): Piper, 249-264.
Dettling, Warnfried (1980): *Die Zähmung des Leviathan: neue Wege der Ordnungspolitik*, Baden-Baden: Nomos.
Dettling, Warnfried/ Hoffmann, Christian H./ Stahl, Helmut (1976): *Die gelenkte Gesellschaft: Investitionslenkung und ihre Folgen,* München: Olzog.
Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2002): *Schlussbericht der Enquete-Kommission ‚Globalisierung der Weltwirtschaft'*, Opladen: Leske & Budrich.
Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2002): *Schlussbericht der Enquete-Kommission ‚Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements': „Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft?",* Opladen: Leske & Budrich.
Deutscher Bundestag (2003): „Regierungserklärung ‚Deutschland bewegt sich – mehr Dynamik für Wachstum und Beschäftigung', Debattendokumentation. 56. Sitzung des 15. Deutschen Bundestages am 3. Juli 2003", in: *Das Parlament* 53 (28).
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (19.06.2002): *Vorschläge des Deutschen Vereins an den Europäischen Konvent zur Zukunft der Europäischen Union,* URL: http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/other/0229_c_de.pdf. 29.03.03.
Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): *PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*, Opladen: Leske & Budrich.
Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2003): *PISA 2000. Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske & Budrich,
Di Blasi, Luca (2001): *Nachhaltigkeit in der Ökologie,* München: Beck.
Dicke, Klaus/ Kodalle, Klaus-Michael (Hrsg.) (1998): *Republik und Weltbürgerrecht. Kantische Anregungen zur Theorie politischer Ordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts* (Sonderdruck), Weimar (u.a.): Böhlau.
Dingeldey, Irene (1999): *Begünstigungen und Belastungen familialer Erwerbs- und Arbeitszeitmuster in Steuer- und Sozialversicherungssystemen – Ein Vergleich zehn europäischer Länder* (Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik), Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik.
Dixon, John/ Chow, Nelson W. (1992): „Social Security in the Asian-Pacific Region", in: *Journal of International and Comparative Social Welfare,* 3-29.
Di Zerega, Gus (2002): *Unexpected Connections: the Socialist Calculation Debate and the Control of Nature,* Arbeitspapier präsentiert auf der ‚Southwestern Political Science Association Annual Convention', New Orleans: Blackwell.
Donahue, Charles Jr. (1980): „The Future of the Concept of Property Predicted from Its Past", in: Pennock, Roland J./ Chapman, John W. (Hrsg.): *Nomos XXII, Property,* New York: New York University Press, 28-68.
Dore, Ronald (1987): *Taking Japan Seriously: a Confucian perspective on leading economic issues*, London: Athlone Press.
Dörner, Manfred (2000): *Politische Kultur und Medienunterhaltung: zur Inszenierung politischer Identitäten in der amerikanischen Film- und Fernsehwelt*, Konstanz: UVK.
Dörre, Klaus (2001): „Das deutsche Produktionsmodell unter dem Druck des Shareholder Value", in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 54, 675-704.

Doucette, Jamie (2001): *The three Rs of anti-globalization*, Diskussionspapier auf der Konferenz „The Future of social democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).
Dower, Nigel/ Williams, John (Hrsg.) (2002): *Global Citizenship. A critical Introduction*, New York: Routledge.
Downs, Anthony (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen: Mohr (Originaltitel: An economic theory of democracy 1957).
Dryzek, John S. (1987): *Rational Ecology: Environment and Political Economy*, Oxford: Blackwell.
Dryzek, John S. (1996): *Democracy in capitalist times. Ideals, limits and struggles*, Oxford: Oxford University Press.
Dubiel, Helmut (1994): *Ungewissheit und Politik*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Dunleavy, Patrick/ O'Leary, Brandon (1987): *Theories of the State. The Politics of Liberal Democracy,* London: Macmillan.
Dworkin, Ronald (1981a): „What is Equality? Part 1: Equality of Welfare", in: *Philosophy and Public Affairs* 3, 185-246.
Dworkin, Ronald (1981b): „What is Equality? Part 2: Equality of Ressources", in: *Philosophy & Public Affairs* 10, 248-255.
Dworkin, Ronald (1984): *Bürgerrechte ernstgenommen,* Frankfurt/Main: Suhrkamp (Originaltitel: *Taking rights seriously* 1977).
Dworkin, Ronald (1985): *Matter of principle*, Cambridge: Polity Press.
Dworkin, Ronald (1990): „Foundations of Liberal Equality", in: *The Tanner Lectures on Human Values,* Vol. XI, Salt Lake City: University of Utah Press.
Dworkin, Ronald (1993): „Freiheit, Gleichheit und Gemeinschaft", in: Michalski, Krzysztof (Hrsg.): *Die liberale Gesellschaft. Castelgandolfo-Gespräche 1992*, Stuttgart: Klett-Cotta.
Dworkin, Ronald (2000): *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality,* Cambridge (u.a.): Harvard University Press.
Dybe, Georg (2000): *Die ökonomische Säule der Nachhaltigkeit*, Berlin: Sigma.
Eatwell, John/ Taylor, Lance (1999): „Towards an effective Regulation of International Capital Markets", in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 3, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 279-286
Ebbinghaus, Bernhard/ Hassel, Anke (2000): „Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States", in: *Journal of European public policy* 7, 44-62.
Ebbinghaus, Bernhard/ Manow, Philip (Hrsg.) (2001): *Comparing Welfare Capitalism. Social Policy in Europe, Japan and USA,* London (u.a.): Routledge.
Eberwein, Wilhelm (2002): *The europeanisation of industrial relations. National and European processes in Germany, UK, Italy and France*, Aldershot: Ashgate.
Ebing, Iris (Hrsg.) (2001): *Besteuerung und Einkommen,* Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt.
Eckstein, Harry (1966): *A theory of stable democracy,* Princeton: Princeton University Press.
Edelman, Murray (1988): *Constructing the political spectacle,* Chicago (u.a.): University of Chicago Press.
Edelman, Murray (1990): *Politik als Ritual,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Eder, Klaus (2000): „Zur Transformation nationalstaatlicher Öffentlichkeit in Europa. Von der Sprachgemeinschaft zur issuespezifischen Kommunikationsgemeinschaft", in: *Berliner Journal für Soziologie* 2, 167-184.
Eder, Klaus/ Kantner, Cathleen (2000): „Transnationale Resonanzstrukturen in Europa", in: Bach, Maurizio (Hrsg.): *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 40)*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 306-331.
Egle, Christoph (2005): „Vom ‚Modell Deutschland' zum ‚kranken Mann' – Bilanz und Perspektive der Sozialen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland", in: Meyer, Thomas (Hrsg.): *Theorie der sozialen Demokratie, Band II* (im Erscheinen).
Ehlers, Dirk (Hrsg.) (2003): *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten,* Berlin: de Gruyter.
Ehrke, Michael (2000): *‚Globalization with a human face': Angelsächsische Dokumente zum Dritten Weg*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Ehrke, Michael (2001): Frisch auf den Tisch. Die BSE-Krise, die europäische Agrarpolitik und der Verbraucherschutz (IPG 3/ 2001), in: *Politik und Gesellschaft online*: http://orae.fes.de:8081/

fes/docs/IPG3_2001/ARTEHRKE.HTM (Stand: 12.11.2004). Auch: *International Politics and Society* 3/ 2001.

Ehrlich, Paul R. (1994): „Ecological Economics and the Carrying Capacity of the earth," in: Jansson, Annmari (u.a.) (Hrsg.): *Investing in Natural Capital: the ecological economics approach to sustainability,* Washington: Island Press, 38-56.

Eichener, Volker (1997): *Entscheidungsprozesse in der regulativen Politik der europäischen Union,* Bochum: Universität Bochum, Habilitationsschrift.

Eichert, Maren (2002): *Die Entstehung einer kollektiven Identität innerhalb der Europäischen Union. Ein Theorievergleich,* Heidelberg: Diplomarbeit an der Ruprechts-Karls-Universität Heidelberg, Institut für Soziologie.

Eichler, Willi (1973): *Zur Einführung in den Demokratischen Sozialismus,* Bonn: Verlag Neue Gesellschaft.

Eide, Asbjørn (1989): „Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach", in: *Human Rights Law Journal* 10 (1-2) 35-51.

Ellwein, Thomas (1973): „Die großen Interessenverbände und ihr Einfluss", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* B 48/1973.

Elsenhans, Hartmut (Hrsg.) (1974): *Erdöl für Europa*, Hamburg: Hoffmann & Campe.

Elsenhans, Hartmut (Hrsg.) (1978): *Migration und Wirtschaftsentwicklung*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Elsenhans, Hartmut (Hrsg.) (1979): *Agrarreform in der Dritten Welt*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Elsenhans, Hartmut (1981a).: *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Elsenhans, Hartmut (1981b): Social Consequences of the NIEO. Structural Change in the Periphery as Precondition for Continual Reforms in the Centre, in: Jahn, Egbert/ Sakamoto, Yoshikazu (Hrsg.): *Elements of World Instability: Armaments, Communication, Food, International Division of Labour. Proceedings of the Eighth International Peace Research Association Conference*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus, 86-95.

Elsenhans, Hartmut (1983): „Rising Mass Incomes as a Condition of Capitalist Growth: Implications for the World Economy", in: *International Organization*, 37, 1, 1-38.

Elsenhans, Hartmut (1987): *Nord-Süd-Beziehungen: Geschichte - Politik - Wirtschaft* (2. Auflage), Stuttgart (u.a.): Kohlhammer.

Elsenhans, Hartmut (1991): *Development and underdevelopment: the history, economics and politics of North-South relations*, New Delhi (u.a.): Sage

Elsenhans, Hartmut (1995a): „Die Rolle internationaler Entwicklungszusammenarbeit unter veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftsstrukturellen Rahmenbedingungen", in: Barsch, Dietrich/ Karrasch, Heinz (Hrsg.): *Die Dritte Welt im Rahmen weltpolitischer und weltwirtschaftlicher Neuordnung*, Stuttgart: Franz Steiner, 140-157.

Elsenhans, Hartmut (1995b): „Staatsversagen in Schwarzafrika: Krise des Entwicklungsstaats oder spezifische Probleme in Afrika", in: Tetzlaff, Rainer/ Engel, Ulf/ Mehler, Andreas (Hrsg.): *Afrika zwischen Dekolonisation, Staatsversagen, Demokratisierung und Staatszerfall*, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 131-148.

Elsenhans, Hartmut (1995c): „Überwindung von Marginalität als Gegenstand der Armutsbekämpfung", in: Schäfer, Hans Bernd (Hrsg.): *Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Schriften des Vereins für Socialpolitik 246,* Berlin: Duncker und Humblot, 193-221.

Elsenhans, Hartmut (1999): *Neue Wachstums- und Außenhandelstheorie: Implikationen für die Entwicklungstheorie und -politik*, Berlin: Duncker & Humblot.

Elsenhans, Hartmut (2000): „Globalisation in a Labourist Keynesian Approach", in: *Journal of Social Studies*, 89, 1-66.

Elsenhans, Hartmut (2001a): „Bedingungen des Politischen: Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Technik", in: Westphalen, Raban Graf von/ Neßler, Volker (Hrsg.): *Deutsches Regierungsystem,* München (u.a.): Oldenbourg, 75-98.

Elsenhans, Hartmut (2001b): „Intensifying Globalisation to Make it Socially Acceptable", in: *India Quarterly*, 57, 51-74.

Elsenhans, Hartmut (2002): „Macroeconomics in Globalization: Productivity, Wages, Profits, and Exchange Rates in an Era of Globalisation“, in: *Brazilian Journal of Political Economy*, 22, 85, 53-78.

Elsenhans, Hartmut (2003): „Welchen rechtlichen oder normativen Ordnungsrahmen braucht eine globalisierte Weltwirtschaft?“, in: *Praxishandbuch UNO*, Berlin: Springer.

Elsenhans, Hartmut (2004a): „L'OMC, la mondialisation et les nouveaux mouvements politiques du sud: le cas de l'Inde“, in: *Naqd – Revue d'études et de critique sociale*, 19/20, 227-264.

Elsenhans, Hartmut/ Obser, Andreas (Hrsg.) (1992): *Die verwaltete Armut : Entwicklungszusammenarbeit und die Koordination ihrer Träger*, Konstanz: Universitäts-Verlag.

Elsenhans, Hartmut/ Kleiner, Elmar/ Dreves, Reinhart (2001): Gleichheit, Markt, Profit, Wachstum: Kleinindustrie und die Expansion des Massenmarkts mit einer Untersuchung aus Algerien, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.

Elsenhans, Hartmut/ Ouaissa, Rachid/ Richter, Katja (2004): *Neue kulturell identitäre politische Bewegungen (NKIPB),* Leipzig: Projektantrag DFG.

Elst, Konrad (1993): *Ayodhya and after. Issues before hindu society,* New Delhi: Voice of India.

Elster, Jon (1979): *Ulysses and the Sirenes,* Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, Jon (1986): „The Market and the Forum“, in: Elster, Jon/ Hylland, Aanund (Hrsg.): *Foundations of Social Choice Theory,* Cambridge: Cambridge Universtiy Press.

Elster, Jon (1989): *The Cement of Society,* Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, Jon/ Hylland, Aanund (Hrsg.) (1986): *Foundations of social choice theory,* Cambridge: Cambridge University Press.

Ende, Werner (1996): *Der Islam in der Gegenwart* (4. Auflage), München: Beck.

Engels, Markus (2000): *Verbesserter Menschenrechtsschutz durch Individualbeschwerdeverfahren? Zur Frage der Einführung eines Fakultativprotokolls für den internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*, München: Universität München, Dissertation.

Engels, Markus (2001): „Die europäische Grundrechtscharta: auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?“, in: *Eurokolleg* 45, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Erikson, Erik O./ Fossum, John E. (2000): *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, London (u.a.): Routledge.

Erikson, Robert/ Goldthorpe, John H. (1992): *The Constant Flux. A study of Class Mobility in Industrial Societies*, Oxford: Clarendon.

Espada, Joao C. (1996): *Social citizenship rights,* Basingstoke: Macmillan.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity.

Esping-Andersen, Gøsta (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London (u.a.): Sage.

Esping-Andersen, Gøsta (1998): „Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates“, in: Lessenich, Stephan/ Ostner, Ilona (Hrsg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus, 19-56.

Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies,* Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gøsta (2002): *Why We Need a New Welfare State,* New York: Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gøsta (2003a): „Aus reichen Kindern werden reiche Eltern“, in: *Frankfurter Rundschau online,* www.fr-aktuell.de/ressorts/nachrichten_und_politik/dokumentation/ ?cnt=360039.

Esping-Anderson, Gøsta (2003b): „Herkunft und Lebenschancen. Warum wir eine neue Politik gegen soziale Vererbung brauchen“, in: *Berliner Republik* 6/ 2003, 42-57.

Essener Unikate (2000): „Europäische Gesellschaft. Annäherungen an einen Begriff,“ in: *Essener Unikate* 14, Universität Essen.

Esser, Hartmut (2001): *Soziologie. Spezielle Grundlagen* (Band 6: Sinn und Kultur), Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Estevez-Abe, Margarita/ Iversen, Torben/ Soskice, David (2001): „Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State“, in: Hall, Peter/ Soskice, David: *Varieties*

of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford: Oxford University Press, 145-183.
Etzioni, Amitai (1975): *Die aktive Gesellschaft,* Opladen: Westdeutscher Verlag.
Etzioni, Amitai (1994): *Jenseits des Egoismus-Prinzips. Ein neues Bild von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
Etzioni, Amitai (1995a): *Die Entdeckung des Gemeinwesens. Ansprüche, Verantwortlichkeiten und das Programm des Kommunitarismus*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
Etzioni, Amitai (1995b): *New Communitarian Thinking: Persons, Virtues, Institutions and Communities*, Charlottesville: University of Virginia Press.
Etzioni, Amitai (1996): *Die faire Gesellschaft. Jenseits von Sozialismus und Kapitalismus*, Frankfurt/ Main: Fischer.
Etzioni, Amitai (1999a): *Die Verantwortungsgesellschaft: Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie*, Berlin: Ullstein.
Etzioni, Amitai (1999b): *Martin Buber und die kommunitarische Idee*, Wien: Picus.
Etzioni, Amitai (1999c): *The Limits of Privacy,* New York: Basic Books.
Europäische Kommission (2001a): *Eurobarometer. Die öffentliche Meinung der Europäischen Union. Bericht Nr. 55*, Brüssel: Generaldirektion für Presse und Kommunikation.
Europäische Kommission (2001b): *The European Union: still enlarging. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities*, Brüssel: Generaldirektion für Presse und Kommunikation.
Europäische Kommission (2001c): *Making success of enlargement, Strategy Paper and report of the European Commision on the progress towards accession by each of the candidate countries*, http://www.fifoost.org/EU/strategy_2001/strategy-paper_EU.php (Stand 12.11.2004).
Europäische Kommission (2002): *Eurobarometer. Die öffentliche Meinung der Europäischen Union. Bericht Nr. 57,* Brüssel: Generaldirektion für Presse und Kommunikation.
Europäische Kommission (2003): *European Economy. Enlargement Papers. Directorate General for Economic and Financial Affairs*, Brüssel: Generaldirektion für Presse und Kommunikation.
Europäisches Beschäftigungsobservatorium EBO (1999a): *Basisinformationsbericht Niederlande. Gesetzgebung zum Beschäftigungsverhältnis.* (EBO-NL) www.eu-employment-observatory.net/ ersep/nl_d/00700004.asp.
Europäisches Beschäftigungsobservatorium EBO (1999b): *Basisinformationsbericht Großbritannien. Kapitel III: Maßnahmen.Aktive Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktprogramme.* (EBO-GB 1999b) www.eu-employment-observatory.net/de/publications/bir/uk/III_3_active.asp.
Europäisches Parlament (2000): *Schlussfolgerungen des portugiesischen Vorsitzes des Europäischen Rats,* Lissabon 23.-24. März 2000, URL: http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_de.htm, 31.03.03.
Europäische Union (2000): *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (2000/C 364/01), URL: http://ue.eu.int/df/docs/de/CharteDE.pdf, 29.03.03.
Europäische Union (2003): *Dritter Fortschrittsbericht zur Agenda 2000 betreffend die Sozialpolitik*, Brüssel, KOM(2003) 57, URL: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2003/com2003_0057de 01.pdf, (Stand: 06.02.2003).
Evers, Adalbert/Rauch, Ulrich/Stitz, Uta (2002): „Ist Engagement erwünscht?- Sein Stellenwert im Kontext eines Umbaus von öffentlichen Dienst und Einrichtungen", in: Meyer, Thomas/ Weil, Reinhard (Hrsg.): *Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation,* Bonn: Dietz, 139-162**.**
Fabian Essays (1962): *George Bernard Shaw, Sidney Webb, Graham Wallas, The Lord Olivier, William Clarke, Annie Besant, Hubert Bland* (Mit einer Einleitung von Asa Briggs), London: Allen and Unwin.
Faina, Andrés J./ Garcia-Lorenzo, Antonio/ Lopez-Rodriguez, Jesús (2001): *The constitutional limits in the process of European integration: an essay of constitutional political economy*, http://europa.eu.int/futurum/documents/press/jm1001.pdf. (Stand: 19.11.2004).
Falk, Richard A. (1995): *On humane governance: Towards a new global politics*, Cambridge: Polity Press.
Falk, Richard A. (2002): *Predatory globalization: a critique*, Cambridge: Polity Press.

Fanon, Frantz (1966): *Die Verdammten dieser Erde. Vorwort von Jean-Paul Sartre*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Faulks, Keith (2000): *Citizenship*, London (u.a.): Routledge.
Faust. Michael/ Kaul, Inge/ Le Goulven, Katell/ Ryu, Grace/ Schnupf, Mirjam (2001): *Global Public Goods: Taking the Concept Forward,* New York: UNDP (Office of Development Studies, Discussion paper 17), New York: Oxford University Press.
Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001): „Keine soziale Schieflage bei Einkommensteuerreform", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 14.05.2001.
Frankfurter Allgemeine Zeitung (2003a): „Sachverständigenrat schlägt duale Einkommensteuer vor", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 11.11.2003.
Frankfurter Allgemeine Zeitung (2003b): „Duale Einkommensteuer stößt bei Fachleuten auf Kritik", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 14.11.2003.
Fenner, Christian (1977): *Zur Einführung in die Theorie des Demokratischen Sozialismus,* Frankfurt/ Main (u.a.): Europäische Verlagsanstalt.
Fennema, Meindert/ Tillie, Jean (2001): „‚Civic community', politische Partizipation und politisches Vertrauen - Ethnische Minderheiten in den Niederlanden", in: *Forschungsjournal NSB*, 01 (1), 42-58.
Ferrera, Maurizio/ Rhodes, Martin (2000a): *Recasting European Welfare States*, London: Cass.
Ferrera, Maurizio/ Rhodes, Martin (Hrsg.) (2000b): *Recasting European Welfare States, West European Politics* (Special Issue) 23 (2).
Fieber, Oliver (Hrsg.) (2001): *Gesellschaft im Wandel – Sozialstaat neu gestalten,* Düsseldorf: Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen.
Field, Frank (1996): *Stakeholder Welfare,* London: Institute of Economic Affairs.
Field, Frank (2000): *The State of Dependency,* London: Social Market Foundation.
Finnie, Ross (2001a): *Income inequality: suggestions for a social-democratic policy agenda*, Diskussionspapier auf der Konferenz „The Future of social democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).
Finnie, Ross (2001b): *Reforming income support: programs that work*, Diskussionspapier auf der Konferenz „The Future of social democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).
Fioretos, Orfeo (2001): „The Domestic Sources of Multilateral Preferences: Varieties of Capitalism in the European Communitiy", in: Hall, Peter/ Soskice, David: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage,* Oxford: Oxford University Press, 213-244.
Fischer, Jens (1998): *Eastward enlargement and institutional change: options and challenges for the European Union*, Gießen: Universität Gießen, Politikwissenschaften.
Fischer, Jens (2002): *Legitimitätsdefizite der Europäischen Union im Spiegel der Arbeit des EU-Reformkonvents 2002 bis 2003: Bestimmungsfaktoren, Handlungsoptionen, Entwicklungsperspektiven*, Dortmund: Universität Dortmund, Politikwissenschaften.
Fischer, Joachim (1992): „Menschenbild. Zur Anthropologie der neunziger Jahre", in: *Lernmarkt* 2, Friedrich-Ebert-Stiftung.
Fishkin, James (1983): *Justice, equal opportunity and the family,* New Haven: Yale University Press.
Fishkin, James (1991): *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven: Yale University Press.
Fitch, Nancy (1992): „Mass Culture, Mass Parliamentary Politics and Modern Antisemitism: The Dreyfus Affair in Rural France", in: *American Historical Review*, 97, 1, 55-95.
Fetscher, Iring/ Münkler, Herfried (Hrsg.) (1985): *Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 3,* München (u.a.): Piper.
Fetscher, Iring/ Münkler, Herfried (Hrsg.) (1986): *Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 4,* München (u.a.): Piper.
Fetscher, Iring/ Münkler, Herfried (Hrsg.) (1987): *Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 5,* München (u.a.): Piper.
Fetscher, Iring/ Kißler, Leo/ Schuon, Karl T. (Hrsg.) (1999): „Perspektiven des demokratischen Sozialismus", in: *perspektiven DS* 16 (3).

Flaig, Berthold Bodo/ Meyer, Thomas/ Ueltzhöffer, Jörg (1993): *Alltagsästhetik und politische Kultur*, Bonn: Dietz.
Forst, Rainer (1996): *Kontexte der Gerechtigkeit. Politische Philosophie jenseits von Liberalismus und Kommunitarismus*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Forsthoff, Ernst (Hrsg.) (1968): *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit: Aufsätze und Essays,* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
Fraenkel, Ernst (1991): *Deutschland und die westlichen Demokratien.* (Herausgegeben von Alexander von Brünneck), Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Frank, Thomas (Hrsg.) (2001): *Soziale Menschenrechte – die vergessenen Rechte?*, Berlin: Köster.
Frankfurter Rundschau (2003): „Frauen verdienen ein Fünftel weniger", in: *Frankfurter Rundschau* 229, Oktober, 11.
Franz, Christiane/ Zimmer, Annette (Hrsg.) (2002): *Zivilgesellschaft international,* Opladen: Leske & Budrich.
Franzese, Robert J. Jr. (2001): „Institutional and Sectoral Interactions in Monetary Policy and Wage/ Price-Bargaining", in: Hall, Peter/ Soskice, David: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage,* Oxford: Oxford University Press, 105-142.
Franzmeyer, Fritz (1999): „Wirtschaftliche Voraussetzungen, Perspektiven und Folgen einer Osterweiterung der Europäischen Union", in: *Osteuropa-Wirtschaft* 44, 13ff.
Fraser, Nancy (1997): *Justice interruptus: critical reflections on the „postsocialist" condition*, New York: Routledge.
Fraser, Nancy/ Gordon, Linda (1994): „Reclaiming Social Citizenship: Beyond the Ideology of Contract Versus Charity", in: James, Paul (Hrsg.): *Critical Politics. From the Personal to the Global,* Melbourne: Arena*,* 59-75.
Freedom House (1999): *Freedom in the world. The annual survey of political rights and civil liberties 1998-1999,* New York: Freedom House, http://www.freedomhouse.org/pfs99/ (Stand 19.11. 2004).
Freedom House (2003): *Country Ratings: Germany, Japan, Netherlands, Sweden, United Kingdom, United States of America,* www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/countryratings/ [09.06.2004].
Freitag, Markus (2003): „Politik und Währung. Politisch-institutionelle Weichenstellungen der Währungsentwicklungen im internationalen Vergleich", in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit,* Opladen: Leske & Budrich, 199-226.
Frenzel, Martin (1994): *Die Zukunft der Sozialdemokratie im Zeitalter der Globalisierung. Transformation zur ökosozialen Europapartei des 21. Jahrhunderts?,* Mainz: Johannes Gutenberg-Universität.
Frenzel, Martin (2002): *Neue Wege der Sozialdemokratie. Dänemark und Deutschland im Vergleich (1982-2002)*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
Frey, Bruno (1994): „Efficiency and democratic political organisation: the case of the referendum", in: *Journal of Public Policy* 12, 209-222.
Friedman, David (1988): *The Misunderstood Miracle: Industrial development and political change in Japan*, London: Cornell University Press.
Friedman, Milton (2002): *Kapitalismus und Freiheit,* Frankfurt/Main: Eichborn (Originaltitel: Capitalism & Freedom. A leading economist's view of the proper role of competitive capitalism 1962).
Friedrich-Ebert-Stiftung (1997): *Binnenmarkt und Währungsunion erfordern Angleichung der Unternehmens- und Kapitalbesteuerung* (Arbeitspapier Nr. 4. Abteilung Außenpolitikforschung, Arbeitsgruppe Europäische Integration) Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Friedrich, Horst/ Wiedemeyer, Michael (1998): *Arbeitslosigkeit – ein Dauerproblem. Dimensionen, Ursachen, Strategien*, Opladen: Leske & Budrich.
Fritsch, Michael/ Wein, Thomas/ Ewers Hans-Jürgen (2003): *Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns* (5. Aufl.), München: Vahlen.
Fuchs, Dieter/ Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.) (2002): *Bürger und Demokratie in Ost und West. Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozess*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
Fukuyama, Francis (1992): *Das Ende der Geschichte: Wo stehen wir?*, München: Kindler.

Fukuyama, Francis (1995): „Confucianism and democracy“, in: *Journal of Democracy* 6 (2), 20-33.
Fulton, Lionel (2001): *Britische Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen im Vereinten Königreich* (Arbeitspapier 1/ 2001), Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Gabriel, Oscar W. (1986): *Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
Gabriel, Oscar W./ Niedermayer, Oskar/ Stöss, Richard (Hrsg.) (1997): *Parteiendemokratie in Deutschland*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
Gäfgen, Gerard. (Hrsg.) (1988): *Neokorporatismus im Gesundheitswesen,* Baden-Baden: Nomos.
Galbraith, John K. (1996): *The Good Society,* Boston: Houghton-Mifflin.
Gale, William/ Slemrod, Joel (2001a): „Rhetoric and Economics in the Estate Tax Debate,“ in: *National tax journal* 54 (3), 613-627.
Gale, William/ Slemrod, Joel (2001b): *Rethinking the Estate and Gift Tax: Overview*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. W8205, Cambridge: NBER.
Gallie, Duncan (Hrsg.) (2004): *Resisting marginalization: unemployment experience and social policy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
Gallie, Duncan/ Paugam, Serge (2003): *Social precarity and social integration* (Bericht für die Europäische Kommission/ Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und Soziale Angelegenheiten), Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
Galston, William A. (1986): „Equality of opportunity and liberal theory“, in: Lucash, Frank S. (Hrsg.): *Justice and equality here and now*, Ithaca (u.a.): Cornell University Press.
Galston, William A. (1991): *Liberal purposes: goods, virtues and diversity in the liberal state.* Cambridge (u.a): Cambridge University Press.
Gamble, Andrew/ Wright, Tony (Hrsg.) (1999): *The New Social Democracy*, Oxford: Blackwell Publishers.
Gamillscheg, Hannes (2004): „Grund für Entlassung ist in Dänemark leicht zu finden“, in: *Frankfurter Rundschau online,* www.fr.aktuell.de/ressorts/nachrichten_und_politik/wirtschaft_und_ politik/?cnt=366813.
Ganghof, Steffen (2000): „Tax Competition“, in: Scharpf, Fritz W./ Schmidt, Vivien A. (Hrsg): *Welfare and Work in the Open Economy. Volume II: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 175-263.
Ganßmann, Heiner (2000): *Politische Ökonomie des Sozialstaats,* Münster: Westfälisches Dampfboot.
Gay, Claudine (2001): „The Effect of Black Congressional Representation on Political Participation“, in: *American Political Science Review,* September 2001, 589-602.
Geiling, Heiko (2002): „Die politische Soziologie der Stadt zwischen Globalisierung und Lokalisierung“, in: Meyer, Thomas/ Weil, Reinhard (Hrsg.): *Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation,* Bonn: Dietz, 373-396.
Geissler, Birgit/ Maier, Friederike/ Pfau-Effinger, Birgit (Hrsg.) (1998): *FrauenArbeitsMarkt. Der Beitrag der Frauenforschung zur sozio-ökonomischen Theorieentwicklung*, Berlin: Sigma.
Gemper, Bodo B. (Hrsg.) (2001): *Wirtschaftsfreiheit und Steuerstaat. Festvortrag von Prof. Dr. Paul Kirchhof zu Ehren des Vorsitzenden der Ludwig-Ehrhardt-Stiftung, Prof. Dr. Christian Otto Schlecht*, Lohmar (u.a.): Josef Eul.
Genschel, Philipp (2003): „Die Globalisierung und der Wohlfahrtsstaat. Literaturüberblick“, in: *MPIfG Working Papers* 03/5.
Genser, Bernd (2003): „Ist eine duale Einkommensteuer einfacher und gerechter als eine umfassende Einkommensteuer?“, in: Rose, Manfred (Hrsg.): *Integriertes Steuer- und Sozialsystem,* Heidelberg: Physika.
Gerhards, Jürgen (1993): „Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit“, in: *Zeitschrift für Soziologie* 22, 96-110.
Geske, Michael (2003): *Indonesien. Sozioökonomischer Niedergang und Fundamentalismus*, Marburg: Tectum.
Giddens, Anthony (1987): *Social Theory and modern Sociology*, Stanford: Stanford University Press.
Giddens, Anthony (1995): *Die Konstitution der Gesellschaft: Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Giddens, Anthony (1999a): *Jenseits von Links und Rechts,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Giddens, Anthony (1999b): *Der dritte Weg. Die Erneuerung der Sozialen Demokratie*, Frankfurt/ Main: Suhrkamp.
Giddens, Anthony (2000): *The Third Way and its Critics*, Cambridge: Polity.
Giddens, Anthony (Hrsg.) (2001): *The Global Third Way Debate,* Cambridge: Polity.
Giddens, Anthony (2002): *Where Now for New Labour?,* Cambridge: Polity.
Giddens, Anthony (Hrsg.) (2003): *The progressive Manifesto: New Ideas for the Centre-Left*, Cambridge: Polity.
Giddens, Anthony 2007): Europe in the global Age. Cambridge. Polity Press.
Giddens, Anthony/ Diamond, Patrick/ Liddle, Roger (ed.) (2006) Global Europe, Social Europe. Cambridge: Polity Press.
Gill, Stephen (Hrsg.) (1997): *Globalization, Democratization and Multilateralism,* Basingstoke: Macmillan.
Gills, Bary/ Rocamora, Joel (1992): „Low Intensity Democracy", in: *Third World Quaterly* 13, 501-523.
Glagow, Manfred (Hrsg.) (1984): *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*, Bielefeld: AJZ.
Glotz, Peter (1975): *Der Weg der Sozialdemokratie: der historische Auftrag des Reformismus*, Wien (u.a.): Molden.
Glotz, Peter (1999): *Die beschleunigte Gesellschaft: Kulturkämpfe im digitalen Kapitalismus*, München: Kindler.
Goddar, Jeanette (2003): „Muslime als ‚EU-citoyens'„, in: *Das Parlament,* 9. Februar 2003, 16.
Göhring, Rebekka (1999): „Europäische Sozialpolitik auf dem Weg zu einem europäischen Sozialraum", in: *Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik* 38 (3), 53-66.
Golinowska, Stanislawa/ Hengstenberg, Peter/ Zukowski, Maciej (ed.) (2009): Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of a European Social Model. Warszawa: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Goodin, Robert E. (1988): „Reasons for Welfare: economic, sociological and political – but ultimately moral", in: Moon, J. Donald (Hrsg.): *Responsibility, Rights and Welfare. The Theory of the Welfare State,* Boulder: Westview Press, 19-54.
Goodin, Robert E. (1998): *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press.
Goodin, Robert E. (2001): *The Real Worlds of Welfare Capitalism,* Cambridge: Cambridge University Press.
Goodman, Roger/ Peng, Ito (1995): *Japanese, South Korean and Taiwanese Social Welfare in Comparative Perspective.* Diskussionspapier (Welfare State Programme, Suntory and Toyota International, Centers for Economics and Related Disciplines, London School of Economics).
Goodman, Roger/ Peng, Ito (1996): „The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Chance, and Nation-Building", in: Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.): *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies,* London (u.a.): Sage, 192-224.
Goodman, Roger/ White, Gordon/ Kwon, Huck-ju (1998a): „East Asian Social Policy: A Model to Emulate?", in: *Social Policy Review* 9, 359-380.
Goodman, Roger/ White, Gordon/ Kwon, Huck-ju (1998b): *The East Asian Welfare State Model. Welfare Orientalism and the State,* London: Routledge.
Gotlieb, Yosef (1996): *Development, Environment and Global Dysfunction: Toward Sustainable Recovery*, Delray Beach: St. Lucie Press.
Göttlich, Udo/ Nieland, Jörg-Uwe (1999): „Politik in der Pop-Arena. Neue Formen der Politikvermittlung", in: *Transit, Europäische Revue,* 17, 110-123.
Gottlieb, Robert (1993): *Forcing the Spring: The Transformation of the American Environmental Movement*, Washington D.C.: Island Press.
Gould, Arthur (2002): *Developments in Swedish Social Policy,* Basingstoke: Palgrave.
Gould, Carol C. (1990): *Rethinking Democracy. Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy and Society*, Cambridge: Cambridge University Press.

Grabbe, Heather (2001): *Preparing the EU for 2004.* Centre for European Reform, http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_laeken.pdf (Stand: 19.11.2004).
Grant, Wyn (Hrsg.) (1985): *The Political Economy of Corporatism,* London: Macmillan.
Gray, John (1989): *Liberalisms: Essays in Political Philosophy,* London (u.a.): Routledge.
Gray, John (1993): *Post-Liberalism. Studies in Political Thought*, London (u.a.): Routledge.
Gray, John (1995): *Liberalism. Second Edition,* Buckingham: Open University Press.
Grebing, Helga (1972): *Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung*, München: DTV.
Grebing, Helga (1977): *Der Revisionismus* (3. Auflage), München: DTV.
Greiffenhagen, Martin/ Greiffenhagen, Sylvia (2002): *Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland* (2. Auflage), Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
Greven, Michael Th. (1998): *Einführungsvortrag: Demokratie – eine Kultur des Westens?* (20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft), Opladen: Leske & Budrich.
Greven, Michael Th. (1999): *Die politische Gesellschaft,* Opladen: Leske & Budrich.
Greven, Michael Th./ Pauly, Louis W. (Hrsg.) (2000): *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order,* Toronto: University of Toronto Press.
Greven, Thomas/ Scherrer, Christoph (2002): „Instrumente zur globalen Durchsetzung fundamentaler Arbeitsrechte", in: Scherer, Andreas G. (u.a.) (Hrsg.): *Globalisierung und Sozialstandards* (Deutsches Netzwerk Wirtschaftsethik: dnwe Schriftenreihe Folge 9), München: Rainer Hampp Verlag, 163-178.
Grimm, Dieter (2002): „Soziale Grundrechte für Europa", in: Güntert, Bernhard J./ Kaufmann, Franz-Xaver/ Krolzik, Udo (Hrsg.): *Freie Wohlfahrtspflege und europäische Integration,* Gütersloh: Kaiser, 13-24.
Gross, Feliks (1999): *Citizenship and Ethnicity*, Westport: Greenwood Press.
Grundmann, Reiner (1999): „The European Public Sphere and the Deficit of Democracy", in: Smith, Dennis/ Wright, Sue (Hrsg.): *Whose Europe? The Turn towards Democracy,* Oxford: Blackwell.
Grunebaum, James O. (1987): *Private Ownership,* London (u.a.): Routledge.
Guéhenno, Jean-Marie (1994): *Das Ende der Demokratie,* München: Artemis & Winkler.
Guéhenno, Jean-Marie (1999): „Wer regiert Europa? Politische Macht und demokratische Öffentlichkeit in der Europäischen Union", in: Anselm, Elisabeth (Hrsg.): *Die neue Ordnung des Politischen. Die Herausforderung der Demokratie am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Guerrero, Teresa Jurado (1995): „Legitimation durch Sozialpolitik? Die spanische Beschäftigungskrise und die Theorie des Wohlfahrtstaates", in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie,* 47, 727-752.
Guggenberger, Bernd/ Offe, Claus (Hrsg.) (1984): *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
Gukenbiehl, Hermann L. (2001): „Bildung und Bildungssystem", in: Schäfers, Bernhard/ Zapf, Wolfgang (Hrsg.): *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands,* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Opladen: Leske & Budrich, 89-102.
Gurgsdies, Erik (2005): „Entwicklung, Ausbau und Sicherung des schwedischen Wohlfahrtsstaats", in: Meyer, Thomas (Hrsg.): *Theorie der Sozialen Demokratie. Band II* (im Erscheinen).
Gurgsdies, Erik/ Granados, Gilbert (1999): *Lern- und Arbeitsbuch Ökonomie*, Bonn: Dietz.
Gustafsson, Bo (1972): *Marxismus und Revisionismus: Eduard Bernsteins Kritik des Marxismus und ihre ideengeschichtlichen Voraussetzungen*, Frankfurt/Main: Europäische Verlagsanstalt.
Gutmann, Amy (Hrsg.) (1988): *Democracy and the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press.
Habermas, Jürgen (1968): *Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie'*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Habermas, Jürgen (1973): *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Habermas, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bände,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Habermas, Jürgen (1985): *Der philosophische Diskurs der Moderne. 12 Vorlesungen*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1990a): *Strukturwandel der Öffentlichkeit, Untersuchung zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Habermas, Jürgen (1990b): *Kleine politische Schriften 7. Die nachholende Revolution*, Frankfurt/ Main: Suhrkamp.
Habermas, Jürgen (1992a): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Habermas, Jürgen (1992b): „Drei normative Modelle der Demokratie: zum Begriff deliberativer Politik", in: Münkler, Herfried (Hrsg.): *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie,* München (u.a.): Piper.
Habermas, Jürgen (1993): „Anerkennungskämpfe im demokratischen Rechtsstaat", in: Taylor, Charles: *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung,* Frankfurt/Main: Fischer, 147- 196.
Habermas, Jürgen (1996): *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt/ Main: Suhrkamp.
Habermas, Jürgen (1997): „Dialog der Kulturen. Der interkulturelle Diskurs über Menschenrechte", in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 38 (Juli 1997).
Habermas, Jürgen/ Luhmann, Niklas (1971): *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung?*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Hachmeister, Lutz/ Rager, Günther (1997) (Hrsg.): *Wer beherrscht die Medien? Die 50 größten Medienkonzerne der Welt*, München: Beck.
Hadenius, Axel (1994): „The Duration of Democracy: Institutional vs. social-economic Factors", in: Beetham, David (Hrsg.): *Defining and Measuring Democracy,* London: Sage, 63-88.
Hadenius, Axel (Hrsg.) (1997): *Democracy's Victory and Crisis,* Cambridge: Cambridge University Press.
Hajnal, Zoltan L. (2001): „White Residents, Black Incumbents and a Declining Racial Divide", in: *American Political Science Review,* September 2001, 603-618.
Hajnal, Zoltan L./ Gerber, Elisabeth R./ Louch, Hugh (2002): „Minorities and Direct Legislation: Evidence from California Ballot Proposition Elections", in: *The Journal of politics* 64, 154-177.
Hall, Peter A./ Gingerich, Daniel W. (2001): *Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy:An Empirical Analysis,* Diskussionspapier präsentiert beim ‚Annual Meeting of the American Political Science Association', San Francisco, 30.August 2001 .
Hall, Peter/ Soskice, David (2001): *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
Hall, Robert E. (1996): *Fairness and Efficiency in the Flat Tax,* Washington D.C.: The AEI Press.
Hall, Robert E./ Leube, Kurt R. (Hrsg.) (1998): *Flat Tax: das Steuermodell der Zukunft,* Wien: Manz.
Haller, Gret (2002): *Die Grenzen der Solidarität: Europa und die USA im Umgang mit Staat, Nation und Religion*, Berlin: Aufbau.
Halpern, Manfred (1969): „Egypt and the New Middle Class: Reaffirmations and New Explorations", in: *Comparative Studies in Society and History*, 11, 1, 97-108.
Hammar, Tomas (1990): *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot: Avebury.
Hamzawy, Amr (2003): „Powells Saat keimt. Die Araber freunden sich mit dem Gedanken der Demokratisierung an", in: *Die Zeit* 8, Februar 2003, 38.
Han, Sang Jin (1998): „*The Crisis of Korean Development and Confucianism",* Manuskript, Konferenz „Calvin vs. Konfuzius", Berlin, 7.-8. Mai 1998.
Han, Sang Jin (2000): „The Paradox of Modernization: Normative Potential of Confucianism. Uncertain Modernity: The Quest for Rationality with a Human Face", in: *Conference Proceedings. The Academy of Korean Studies*, Seoul, Korea, 7-28.
Han, Sang Jin (2001): „Galdeung sokui hanguksahoe. Je sam iu gil eun eobnunga? (Koreanische Gesellschaft im Konflikt. Gibt es keinen dritten Weg?)", in: *Jungang Ilbo* (Tageszeitung) 9, 4.7.2001.
Han, Sang Jin (2003): „Theoretische Reflexionen über die Asiatischen Selbstbehauptungsdiskurse", in: Lee, Eun-Jeung (u.a.) (Hrsg.): *Selbstbehauptungsdiskurse in Asien: China – Japan – Korea,* München: iudicium, 325-352.

Hancké, Bob (2001): „Revisiting the French Model: Coordination and Restructuring in French Industry“, in: Hall, Peter/ Soskice, David: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage,* Oxford: Oxford University Press, 307-334.
Hantrais, Linda (2000): Social Policy in the European Union. Houndmills et.al.: Macmillan Press.
Harrington, Michael (1989): *Socialism: Past and Future,* New York: Arcade Publishing.
Harrington, Michael (1993): *The other America: Poverty in the United States,* New York: Collier Books.
Hartard, Susanne (Hrsg.) (2001): *Bewertung von Nachhaltigkeitsstrategien,* Marburg: Metropolis.
Hartwich, Hans-Hermann (1970): *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo,* Köln: Westdeutscher Verlag.
Hauchler, Ingomar/ Nuscheler, Franz/ Messner, Dirk (Hrsg) (2003): *Globale Trends 2004/2005: Fakten, Analysen, Prognosen,* Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
Haus, Michael (2000): *Die politische Philosophie Michael Walzers. Kritik, Gemeinschaft, Gerechtigkeit*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
Hausner, Jerzey/ Wilkin, Jerzey (2000): „Die Europäische Integration ersetzt keine Strukturpolitik – der Fall Polen“, in: *Ökonomische Konsequenzen einer EU-Osterweiterung*: eine Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 15. Dezember 1999 in Berlin/ [den Tagungsbericht erstellt von Wolfgang Potratz], Bonn, 2000, URL: http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00955004.htm#LOCE9E5 (Stand: 1.04.03).
Hawken, Paul/ Lovins, Amory/ Lovins, Hunter L. (1999): *Natural Capitalism. Creating the Next Industrial Revolution,* Boston: Little Brown & Co.
Hay, Colin (2000): „Globalization, social Democracy and the Persistance of Partisan Politics: a Commentary on Garrett“, in: *Review of International Political Economy* 7 (1), 138-152.
Hayek, Friedrich August von (1952): *Der Weg zur Knechtschaft* (3. Auflage, herausgegeben von Wilhelm Röpke), Erlenbach (u.a.): Eugen Rentsch.
Hayek, Friedrich August von (1977): *Drei Vorlesungen über Demokratie, Gerechtigkeit und Sozialismus*, Tübingen: Mohr.
Hayek, Friedrich August von (1979): *Liberalismus,* Tübingen: Mohr.
Hayek, Friedrich August von (1981): *Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 2: Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit. Eine neue Darstellung der liberalen Prinzipien der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie*, Landsberg am Lech: Verlag Moderne Industrie.
Heberer, Thomas (2000): „Henan - the Model: from Hegemonism to Fragmentism: Portrait of the Political Culture of China’s most populated Province“, in: *Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften* 31, Duisburg: Institut für Ostasienwissenschaften.
Heberer, Thomas/ Derichs, Claudia (2000): „Politische Reform- und Demokratisierungsdiskurse im Lichte neuer Prozesse regionaler Gemeinschaftsbildung“*,* in: *Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften* 31. Duisburg: Institut für Ostasienwissenschaften.
Hegel, Georg W. F. (1995): *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (5. Auflage, herausgegeben von Johannes Hoffmeister), Hamburg: Meiner.
Hegmann, Horst/ Neumärker, Bernhard (Hrsg.) (2002): *Die Europäische Union aus politökonomischer Perspektive,* Marburg: Metropolis.
Heidelmeyer, Wolfgang (1972): *Die Menschenrechte*, Paderborn: Schöningh.
Heidenheimer, Arnold J. (1981): „Education and Social Security Entitlements in Europe and America“, in: Flora, Peter/ Heidenheimer, Arnold J. (Hrsg.): *The Development of Welfare States in Europe and America,* New Brunswick (u.a.): Transaction Books, 269-304.
Heimann, Eduard (1929): *Soziale Theorie des Kapitialismus. Theorie der Sozialpolitik*, Tübingen: Mohr.
Heimann, Eduard (1954): *Wirtschaftssysteme und Gesellschaftssysteme*, Tübingen: Mohr.
Heimann, Eduard (1963): *Soziale Theorie der Wirtschaftssysteme*, Tübingen: Mohr.
Heimann, Horst (1975): *Theoriediskussion in der SPD,* Frankfurt/Main (u.a.): Europäische Verlagsanstalt.
Heimann, Horst/ Meyer, Thomas (Hrsg.) (1982): *Reformsozialismus und Sozialdemokratie: Zur Theoriediskussion des demokratischen Sozialismus in der Weimarer Republik*, Berlin (West) (u.a.): Dietz.

Heinelt, Hubert (1998): „Zivilgesellschaftliche Perspektiven einer demokratischen Transformation der Europäischen Union“, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 5 (1).
Heinz, Wolfgang S. (2003): „Menschenrechtspolitik in der Europäischen Union. Der (lange) Weg zu einem effektiven Menschenrechtsschutz“, in: *Eurokolleg* 47, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Heinze, Rolf G. (1981): *Verbändepolitik und Neokorporatismus. Zur politischen Soziologie organisierter Interessen*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
Heinze, Rolf G. (1999): *Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat,* Opladen: Leske & Budrich.
Heinze, Rolf G./ Olk, Thomas (1986): *Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik,* Opladen: Westdeutscher Verlag.
Heinze, Rolf G./ Olk, Thomas (Hrsg.) (2001): *Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahmen und Perspektiven,* Opladen: Leske & Budrich.
Heinze, Rolf G./ Streeck, Wolfgang (2000): „Institutionelle Modernisierung und Öffnung des Arbeitsmaktes: Für eine neue Beschäftigungspolitik“, in: Kocka, Jürgen/ Offe, Claus (Hrsg.): *Geschichte und Zukunft der Arbeit,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Heitmeyer, Wilhelm (1997): *Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Heitmeyer, Wilhelm (2004a): *Was hält die Gesellschaft zusammen?,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Heitmeyer, Wilhelm (2004b): *Was treibt die Gesellschaft auseinander?,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Held, David (1989a): *Political Theory and the Modern State*, Oxford (u.a.): Stanford University Press.
Held, David (1989b): „Citizenship and Autonomy“, in: Held, David (Hrsg.): *Political Theory and the Modern State*, Oxford: Oxford University Press, 214-242.
Held, David (Hrsg.) (1992): *Prospects for Democracy,* Cambridge: Cambridge University Press.
Held, David (1995): *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press.
Held, David (1996): *Models of Democracy,* Cambridge: Polity Press.
Held, David (1999): *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Cambridge: Polity Press.
Held, David (2000): *A globalizing World? Culture, Economics, Politics*, London: Routledge.
Held, David (2002): *Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?*
Held, David (2007): Soziale Demokratie im globalen Zeitalter. Frankfurt/M.:Suhrkamp.
http://www.uniworld.hu/egyetem/polfiz/irodalom/cikk06.htm (Stand 09.07.2002).
Held, David/ McGrew, Anthony (2000): *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge: Polity Press.
Heller, Hermann (1934): *Staatslehre. Herausgegeben von Gerhart Niemeyer,* Leiden: Sijthoff.
Heller, Hermann (1971): *Gesammelte Schriften. Mit einer Einleitung in die Schriften Hermann Hellers von Martin Drath und Christoph Müller*, *3 Bände*, Leiden: Sijthoff.
Hemerijck, Anton (2002): „The Self-Transformation of the European Social Model(s)“, in: Esping-Andersen, Gøsta (Hrsg.): *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
Hemerijck, Anton/ Unger, Brigitte/ Visser, Jelle (2000): „How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium“, in: Scharpf, Fritz W./ Schmidt, Vivien A. (Hrsg): *Welfare and Work in the Open Economy, Volume II: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 175-263.
Hendricks, Steven (2004): „Small Wonder: a Northern Cheyenne Lawyer Defends her Nation", in: *Sierra Magazine* 89 (1), 18-22.
Henkes, Christian (2004): *Sozialdemokratische Antworten auf integrierte Märkte: Herausforderungen durch die Globalisierung?* Heidelberg: Rupprechts-Karls-Universität, Institut für Politische Wissenschaft.
Henning, Eike (1985): „Nationalismus, Sozialismus und die ‚Form aus Leben‘: Hermann Hellers politische Hoffnung auf soziale Integration und staatliche Einheit“, in: Müller, Christoph/ Staff, Inge (Hrsg.): *Staatslehre in der Weimarer Republik, Hermann Heller zu ehren*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 100-113.
Hennis, Wilhelm (1977): *Organisierter Sozialismus: Zum ‚strategischen‘ Staats- und Politikverständnis der Sozialdemokratie*, Stuttgart: Klett.

Herbert Quandt-Stiftung (2001): „Europas Verfassung – eine Ordnung für die Zukunft der Union“, in: *Sinclair – Haus Gespräche,* Bad Homburg: Herbert Quandt-Stiftung.

Hermens, Ferdinand Alois (1931): *Demokratie und Kapitalismus,* München (u.a.): Duncker & Humblot.

Hesse, Joachim Jens (1990): *Die Modernisierung der Staatsorganisation*, Baden-Baden: Nomos.

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung Frankfurt (1996): *Universalismus, kulturelle Differenz und Interessenpolitik. Der Streit um die Menschenrechte,* Frankfurt: http://www.learn-line.nrw.de/angebote/umweltgesundheit/medio/global/HSFK_mat/sp0196.htm (Stand 18.12. 2002).

Hibbs, Douglas A. Jr. (1987): *The Political Economy of Industrial Democracies,* Cambridge: Harvard University Press.

Hicks, Alexander (2001): *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics*, Ithaca: Cornell University Press.

Hinchman, Lew (1994): „Western Reservations and the Politics of Water“, in: Wells, Robert N.: *Native American Resurgence and Renewal,* London (u.a.): Scarecrow.

Hinchman, Lew (2005): „Die USA: ein liberaler Wohlfahrtsstaat?“ in: Meyer, Thomas (Hrsg.): *Theorie der Sozialen Demokratie, Band II* (im Erscheinen).

Hinchman, Lew/ Hinchman, Sandra (1996): „Nature Preservation in the Global South: a Survey and Assessment", in: Wells, Robert N. (Hrsg.): *Law, Values, and the Environment,* London: Scarecrow Press, 357-393.

Hinsch, Wilfried (Hrsg.) (1997): *Zur Idee des politischen Liberalismus. John Rawls in der Diskussion*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Hinsch, Wilfried (2002): *Gerechtfertigte Ungleichheiten. Grundsätze sozialer Gerechtigkeit*, Berlin: de Gruyter.

Hinsch, Wilfried (2003): „Die Verschuldung ärmster Entwicklungsländer aus ethischer Sicht“, in: Dabrowsky, Martin/ Fisch, Andreas/ Gabriel, Karl/ Lienkamp, Christoph (Hrsg.): *Die Diskussion um ein Insolvenzrecht für Staaten,* Berlin: Duncker & Humblot, 17-43.

Hinsch, Wilfried (2004): „Menschenrechte und Pflichtenallokation“, in: Meyer, Thomas/ Vorholt, Udo (Hrsg.): *Zivilgesellschaft und Gerechtigkeit*, Bochum (u.a.): projektverlag.

Hinsch, Wilfried/ Stepanians, Markus (2005): „Severe Poverty as a Human Rights Violation - Weak and Strong“, in: Føllesdal, Andreas/ Pogge, Thomas (Hrsg.): *Real World Justice: Grounds, Principles, Human Rights, and Social Institutions,* Kluwer, 288 - 308

Hirst, Paul (1994): *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Amherst: University of Massachusetts Press.

Hirst, Paul/ Thompson, Grahame (1996): *Globalization in Question,* Cambridge: Polity Press.

Hobbes, Thomas (1984): *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates* (Herausgegeben und eingeleitet von Iring Fetscher), Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Hobhouse, Leonard T. (1911): *Liberalism,* London: Williams and Norgate.

Hobson, John Atkinson (1938): *Imperialism. A Study,* London: Allen & Unwin.

Höffe, Otfried (Hrsg.) (1977): *Über John Rawls' Theorie der Gerechtigkeit,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Höffe, Otfried (1989): *Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer kritischen Philosophie von Recht und Staat*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Höffe, Otfried (1999): *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München: Beck.

Höffe, Otfried (2001): *Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung*, München: Beck.

Holden, Barry (1988): *Understanding Liberal Democracy*, Oxford: University Press.

Holland-Cruz, Barbara (1998): *Feministische Demokratietheorie – Thesen zu einem Projekt*, Opladen: Leske & Budrich.

Holland-Cruz, Barbara (1999): „Die Vergeschlechtlichung des Politischen: Etappen, Dimensionen und Perspektiven einer Theorieinnovation“, in: Greven, Michael T./ Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): *Politische Theorie – heute. Ansätze und Perspektiven,* Baden-Baden: Nomos, 121-146.

Holliday, Ian (2000): „Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia“, in: *Political Studies* 48 (4), 706-723.

Hollingsworth, J. Rogers/ Boyer, Robert (Hrsg.) (1997): *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
Holmes, Stephen (1995): *Die Anatomie des Antiliberalismus,* Hamburg: Rotbuch.
Holz, Klaus (Hrsg.) (2000): *Staatsbürgerschaft: Soziale Differenzierung und politische Inklusion*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
Holzmann, Robert/ Orenstein, Mitchell/ Rutkowski, Michal (2003): *Pension Reform in Europe: Process and Progress,* Washington D.C.: The World Bank.
Honneth, Axel (1992): *Kampf um Anerkennung: zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Honneth, Axel (Hrsg.) (1993): *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Honneth, Axel (1999): „Demokratie als reflexive Kooperation. John Dewey und die Demokratietheorie der Gegenwart", in: Brunkhorst, Hauke/ Niesen, Peter (Hrsg.): *Das Recht der Republik,* Frankfurt/Main: Suhrkamp, 37-65.
Hook, Sidney (1970): *The Paradoxes of Freedom*, Berkeley (u.a.): University of California Press.
Horn, Karen (2003): „Progression ist doof – ein Steuersatz für alle", in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung,* 23.11.2003.
Horn, Manfred/ Knieps, Günter/ Müller, Jürgen (1988): *Deregulierungsmaßnahmen in den USA. Schlussfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden: Nomos.
Hort, Sven O./ Kuhnle, Stein (2000) „The coming of East and South-East Asian welfare states", in: *Journal of European Social Policy* 10, 162-184.
Howell, Chris (2000): *Social Democratic Parties and Trade Unions: a rough Framework for Analysis*, Ottawa: Carleton University.
Hrbek, Rudolf/ Nettesheim, Martin (Hrsg.) (2002): *Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge,* Baden-Baden: Nomos.
Huber, Berthold (2001): *Wirtschaftsdemokratie: Utopie oder Gestaltungsauftrag*, Abschrift der Rede vom 21.04.2001, Tagung der Programmkommission der SPD, Berlin.
Huber, Evelyne/ Stephens, John (1998): „Internationalization and the Social Democratic Model. Crisis and Future Prospects", in: *Comparative Political Studies* 31 (3), 353-397.
Huber, Evelyne/ Stephens, John (2001): *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: University of Chicago Press.
Huber, Joseph/ Kosta, Jiri (Hrsg.) (1978): *Wirtschaftsdemokratie in der Diskussion,* Köln: Europäische Verlagsanstalt.
Humana, Charles (Hrsg.) (1992): *World Human Rights Guide*, New York (u.a.): Oxford University Press.
Hummel, Hartwig (2004): „Transnationale Unternehmen und Global Governance zwischen freiwilligen Partnerschaften und rechtsverbindlichen Regeln", in: Brühl, Tanja u.a. (Hrsg.): *Unternehmen in der Weltpolitik. Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus*, Bonn: Dietz, 22-43.
Huntford, Roland (1971): *Wohlfahrtsdiktatur. Das schwedische Modell,* Frankfurt/Main: Ullstein.
Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave. Democratization in the late Twentieth Century,* Norman: University of Oklahoma Press.
Huntington, Samuel P. (1996): *Kampf der Kulturen: die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, München (u.a): Europaverlag**.**
Hurrelmann, Achim u.a. (2007: Transforming the Golden-Age Nation State.Hounsmills u.a.: Palgrave Macmillan.
Hutton, Will (2002): *The world we're in,* London: Little, Brown & Co.
Hyman, David N. (1999): *Public Finance – A Contemporary Application of Theory to Policy*, Fort Worth: Harcourt Brace.
Ibn Khaldûn, Abd-al-Rahman (1967): *Discours sur l'Histoire universelle. Al-Muqaddima. Traduction nouvelle, préface et notes par Vincent Monteil*, Paris: Sindbad.
Illi, Holger (2000): *Soziale und ökologische Gütesiegel und Verhaltenskodizes. Handlungsoptionen staatlicher Förderung*, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Inglehart, Ronald (1977): *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles,* Princeton: Princeton University Press.
Inglehart, Ronald (1990): *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton: Princeton University Press.
Inglehart, Ronald (1997): *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton: Princeton University Press.
Inter Action Council (1997): *Allgemeine Erklärung der Menschenpflichten*, www.interactioncouncil.org/udhr/declaration/de_udhr.pdf
Inkeles, Axel (Hrsg.) (1991): *On Measuring Democracy,* New Brunswick: Transaction Publishers.
International Labour Office (1998): *Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade: Overview of global developments and office activities concerning codes of conduct, social labelling and other other private sector initiatives adressing labour issues*, GB. 273/ WP/ SDL/ 1 (Rev.1) 273rd Session, November, Geneva: International Labour Office.
International Labour Organisation (IAO) (2004): *Eine faire Globalisierung: die Rolle der IAO; Bericht des Generaldirektors über die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung*, Genf: International Labour Office.
Institut der Deutschen Wirtschaft (2002): *Der erneuerte Sozialstaat,* Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
Ioakeimidis, P.K. (2002): *Die Probleme der Zukunft Europas. Debatte über und für die Zukunft Europas,* http://europa.eu.int/futurum/documents/press/oth001201_de.pdf. (Stand: 19.1.2004).
Isensee, Josef (Hrsg.) (1993): „Das Monster von Maastricht", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung,* 27.05.1993.
Issing, Otmar (1975): *Investitionslenkung in der Marktwirtschaft?,* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
Iversen, Torben/ Soskice, David (1998): „Multiple Wage-Bargaining Systems in the Single European Currency Area", in: *Oxford Review of Economic Policy* 14 (3), 110-124.
Iversen, Torben/ Wren, Anne (1998): „Equality, employment and budgetary restraint: the trilemma of the service economy", in: *World Politics* 50 (4), 507-546.
Iversen, Torben/ Pontusson, Jonas (2000): „Comparative Political Economy: A Northern European Perspektive", in: Iversen, Torben/ Pontusson, Jonas/ Soskice, David (Hrsg.): *Unions, Employers, and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies,* Cambridge: Cambridge University Press, 1-38.
Iversen, Torben/ Pontusson, Jonas/ Soskice, David (Hrsg.) (2000): *Unions, Employers, and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies*, Cambridge: Cambridge University Press.
Iversen, Torben/ Soskice, David (2001): „An Asset Theory of Social Policy Preferences", in: *American Political Science Review*, Dezember 2001, 875-894.
Jackson, Andrew (2001): *Social Citizenship, Social Justice and Economic Efficiency*, Diskussionspapier auf der Konferenz „The Future of Social Democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).
Jackson, Gregory (2001): „The Origins of Nonliberal Corporate Governance in Germany and Japan", in: Streeck, Wolfgang/ Yamamura, Kozo (Hrsg.): *The Origins of Nonliberal Capitalism. Germany and Japan in Comparison,* Ithaca (u.a.): Cornell University Press, 121-170.
Jacobs, Didier (1998): *Social Welfare Systems in East Asia: A Comparative Analysis Including Private Welfare,* Diskussionspapier (Center for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics) CASE 10.
Jacobs, Francis G. (1978): „The Extension of the European Convention on Human Rights to Include Economic, Social and Cultural Rights", in: *Human Rights Review* 3, 166-178.
Jacobs, Otto H. (1996): *Aspekte der Unternehmensbesteuerung in Europa*, Baden-Baden: Nomos.
Jahn, Detlef (2003): „Das politische System Schwedens", in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas* (3. Auflage), Opladen: Leske & Budrich, 93-130.
Jahn, Detlef/ Henn, Matt (2000): „The ‚New' Rhetoric of New Labour in Comparative Perspective: a Three-Country Discours Analysis", in: *West European Politics* 23, 26-46.
Jahoda, Marie (1982): *Employment and Unemployment: A Social-Psychological Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Jahoda, Marie/ Lazarsfeld, Paul Felix/ Zeisel, Hans (2003): *Die Arbeitslosen von Marienthal: ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit*, Frankfurt/ Main: Suhrkamp.

Jänicke, Martin/ Kunig, Philip/ Stitzel, Michael (1999): *Umweltpolitik,* Bonn: Dietz.

Jann, Werner (2003): „Evaluating Best Practice in Central Government Modernization", in: Wollmann, Hellmut/ Reichhard, Christoph (Hrsg.): *Evaluating Public Sector Reforms*, Cheltenham: Elgar.

Jann, Werner/ Reichhard, Christoph (2001): „Best Practice in Central Government Modernization", in: Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Evaluating Public Sector Reforms: An International and Comparative Perspective*, Rio de Janeiro: (Special issue) Revista International de Estudos Politicos.

Jann, Werner/ Wegrich, Kai (2004): „Governance und Verwaltungspolitik", in: Benz, Arthur (Hrsg.) (2004): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden: VS Verlag.

Jansen, Andrea (1997): *Mediale Konstruktion politischer Realität,* Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Jansson, Annmari (Hrsg.) (1994): *Investing in Natural Capital: The Ecological Economics Approach to Sustainability*, Washington D.C.: Island Press.

Jarren, Otfried/ Donges, Patrick (2002): *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft: Eine Einführung,* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Jaspers, Karl (1948): „Die Achsenzeit in der Weltgeschichte", in: *Monat*, 1, 6, 3-9.

Jellinek, Georg (1960): *Allgemeine Staatslehre* (Zuerst erschienen 1900, 3. Auflage), Bad Homburg: Gentner.

Jenson, Jane (2001): *Citizenship Back Into the Social*, Diskussionspapier auf der Konferenz „The Future of Social Democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).

Jeong, Kuk-Won (1997): *Die Sozialbindung des Eigentums in Deutschland und Korea*, Konstanz: Hartung-Gorre.

Jessop, Bob (1990): *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge: Polity Press.

Joas, Hans (2000): *The Genesis of Value*. Chicago: University of Chicago Press.

Jochimsen, Reimut (Hrsg.) (2000): *Globaler Wettbewerb und weltpolitische Ordnungspolitik*, Bonn: Dietz.

Johnson, Paul (1999): „Inequality, Redistribution, and Living Standards in Britain since 1945", in: Fawcett, Helen/ Lowe, Rodney (Hrsg.): *Welfare Policy in Britain: The Road from 1945*, Basingstoke (u.a.): Macmillan.

Johnson, Paul (1996): „Risk, Redistribution and Social Welfare in Britain from the Poor Law to Beveridge", in: Dauton, Martin (Hrsg.): *Charity, Self-interest and Welfare in the English Past*, London: UCL Press.

Jones, Catherine (1993): „The Pacific challenge. Confucian welfare-states", in: Jones, Catherine (Hrsg.): *New Perspectives on the Welfare State in Europe,* London (u.a.): Routledge, 198-217.

Judt, Tony (2010): Ill Fares The Land. A Treatise on Our Present Dscontens. London: Penguin Books.

Kaase, Max/ Newton, Kenneth (1995): *Beliefs in Government,* Oxford: Oxford University Press.

Kabisch, Jörn (2003): „‚Standards müssen eisenhart sein' Interview mit Christian Füller", in: *Die Tagezeitung,* http://www.taz.de/pt/2003/03/05/a01203.nf/textdruck (Stand: 21.10.2003).

Kaelble, Hartmut (Hrsg.) (2002): *Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Kahan, Alan S. (1992): *Aristocratic Liberalism. The Social and Political Thought of Jacob Burckhardt, John Stuart Mill and Alexis de Tocqueville*, New York: Oxford University Press.

Kahneman, Daniel/ Tversky, Amos (1979): „Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk", in: *Econometrica* 47(2), 263-291.

Kahneman, Daniel/ Amos Tversky (1984): „Choices, Values and Frames", in: *American Psychologist* 39 (4), 341-350.

Kalecki, Michal (1971): *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy 1933-1970*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kallscheuer, Otto (2002): „Die Frage nach dem Bösen. Wie kann sich die westliche Moderne mit dem Islam auseinandersetzen?“, in: *Zeitliteratur*, November 2002, 47-48.
Kamppeter, Werner (2002): *Sozialpolitischer Jahresbericht 2001*, Tokyo: Botschaft der Bundesrepublik Deutschland (unveröffentlicht).
Kamppeter, Werner (2003): *Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme in Japan. Eine (partielle) Bestandsaufnahme*, Tokyo: Deutsche Botschaft.
Kamppeter, Werner (2004): *Soziale Demokratie in Japan. Vorbild für Deutschland?,* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Kandel, Johannes (2003): *Organisierte Muslime in Deutschland zwischen Integration und Abgrenzung,* Symposium: „Islamismus in Deutschland. Hintergründe – Spannungsfelder – Bedrohungen“, am 30. Oktober 2003.
Kastendieck, Hans (1998): „Arbeitsbeziehungen und gewerkschaftliche Interessenvertretung“, in: Kastendiek, Hans/ Rohe, Karl/ Volle, Angelika (Hrsg.): *Länderbericht Großbritannien. Geschichte. Politik. Wirtschaft. Gesellschaft,* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 331-357.
Katterle, Siegfried (1993): „Grenzen staatlichen Handelns in der Wirtschafts- und Strukturpolitik“, in: Jablonowski, Harry W./ Simons, Rolf: *Strukturpolitik in Ost und West. Zwischen Steuerungsbedarf und ordnungspolitischem Sündenfall,* Köln: Bund-Verlag.
Katz, Michael B. (Hrsg.) (1996): *The Mixed Economy of Social Welfare*, Baden-Baden: Nomos.
Kaufmann, Franz-Xaver (2001): *Herausforderungen des Sozialstaates,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Kaufmann, Franz-Xaver (2003): *Varianten des Wohlfahrtsstaates. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Kaul, Inge (2003): *Die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Globalisierung gestalten. Zusammenfassung*, New York (u.a.): Oxford University Press.
Kaul, Inge/ Grunberg, Isabelle/ Stern, Marc A. (Hrsg.) (1999): *Globale öffentliche Güter. Internationale Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert*. Veröffentlicht für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, New York (u.a): Oxford University Press.
Kaul, Inge/ Grunberg, Isabelle/ Stern, Marc A. (Hrsg) (2003): *Providing Global Public Goods: Managing Globalization,* New York (u.a.): Oxford University Press.
Kaul, Inge/ Conceição, Pedro/ le Goulven, Katell/ Mendoza Ronald U. (2003): *Zusammenfassung. Die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Globalisierung gestalten. Veröffentlichung für UNDP,* New York (u.a.): Oxford University Press.
Kausikan, Bilahari (1993): „Asia’s Different Standard“, in: *Foreign Policy,* September 1993, 24-41.
Kautsky, Karl (1918): *Die Diktatur des Proletariats*, Wien: Brand & Co.
Kautto, Mikko/ Fritzell, Johan/ Hviden, Bjørn/ Kvist, Jon/ Uusitalo, Hannu (Hrsg.) (2001): *Nordic Welfare States in European Context,* London: Routledge.
Kay, John/ Vickers, John (1988): „Regulatory Reform in Britain“, in: *Economic Policy* 8, 286-343.
Kayser, Folke (2000): *Internationale Regulierung von Sozialstandards,* Leipzig: Diplomarbeit am Institut für Politikwissenschaft, Universität Leipzig.
Keane, John (1988): *Democracy and Civil Society,* London: Verso.
Kekes, John (1997): *Against Liberalism,* Ithaca: Cornell University Press.
Keller, Bernd (2001): *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik,* München: Oldenbourg.
Kelsen, Hans (1967): *Demokratie und Sozialismus. Ausgewählte Aufsätze,* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
Kelso, William A. (1978): *American Democratic Theory-Pluralism and its Critics*, Westport: Greenwood Press.
Kennedy, Paul (2003): „Taten statt Worte: ‚Kern‘-Europa braucht keine Philosophie“, in: *Süddeutsche Zeitung* 141, Juni 2003, 11.
Keohane, Robert O. (2001): „Governance in a Partially Globalized World“, in: *American Political Science Review,* März 2001, 1-14.
Kersbergen, Kees van (1995): *Social Capitalism. A study of Christian Democracy and the Welfare State*, London (u.a.): Routledge.
Kersting, Wolfgang (1992): „Liberalismus, Kommunitarismus, Republikanismus“, in: Apel, Karl-Otto/ Kettner, Matthias (Hrsg.): *Zur Anwendung der Diskursethik in Politik, Recht und Wirtschaft,* Frankfurt/Main: Suhrkamp, 127-148.

Kersting, Wolfgang (1993a): „Über Liberalismus, Kommunitarismus und Demokratie", in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): *Normative Demokratietheorie. Philosophische Begründungen der Demokratie heute,* Baden-Baden: Nomos.
Kersting, Wolfgang (1993b): *John Rawls zur Einführung,* Hamburg: Junius.
Kersting, Wolfgang (1997a): *Gerechtigkeit als Tausch?,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Kersting, Wolfgang (1997b): *Recht, Gerechtigkeit und demokratische Tugend*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Kersting, Wolfgang (1999): „Gleiche gleich und Ungleiche ungleich: Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit", in: Dornheim, Andreas/ Franzen, Wilfried/ Thumfart, Alexander (Hrsg.): *Gerechtigkeit. Interdisziplinäre Grundlagen,* Opladen: Leske & Budrich.
Kersting, Wolfgang (2000): *Theorien der sozialen Gerechtigkeit,* Stuttgart (u.a.): Metzler.
Kevin, Deidre (2001): „Coverage of the European Parliament Elections of 1999: National Public Spheres and European Debates", in: *Javnost – the Public* 8, 21-38.
Keynes, John Maynard (1973): *The General Theory of Employment, Interest and Money. The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Cambridge University Press: Macmillan.
Kieseritzky, Wolther von (2002): *Liberalismus und Sozialstaat,* Köln: Böhlau.
Kim, Dae-Jung (1994): „Is Culture Destiny? The Myth of Asia's Anti-Democratic Values", in: *Foreign Affairs*, Nov./ Dez. 1994, 189-194.
Kimminich, Otto/ Hobe, Stephan (2000): *Einführung in das Völkerrecht* (7. Auflage), Tübingen: A. Francke.
Kindleberger, Charles P. (1986): „International Public Goods without International Government", in: *American Economic Review* 76, 1-13.
Kirchheimer, Otto (1981): *Politik und Verfassung*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Kirchhof, Paul (1985): „Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit", in: *Steuer und Wirtschaft* 319, 319-329.
Kirchhof, Paul (1996): „Freiheit und Steuerpflicht", in: *Franfurter Allgemeine Zeitung,* 07.09.1996.
Kirchhof, Paul (1999): „Gesucht wird die europäische Seele", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 05.01.1999.
Kirchhof, Paul (2000a): „Gerechte Besteuerung von Einkommen und Konsum", in: *Financial Times*, 07.07.2000, 29.
Kirchhof, Paul (2000b): *Besteuerung im Verfassungsstaat,* Tübingen: Mohr Siebeck.
Kirchhof, Paul (2000c): *Staaten und Steuern. Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag*, Heidelberg: C. F. Müller.
Kirchhof, Paul (2003): „Geprägte Freiheit", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 09.09.2003.
Kitschelt, Herbert (1994): *The Transformation of European Social Democarcy*, Cambridge: Cambridge University Press.
Kitschelt, Herbert (2003): *State Failure, Globalization, and Regime Conflict: Origins of Contemporary International Terrorism in the Middle East*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Kitschelt, Herbert/ Lange, Peter/ Marks, Gary/ Stephans, John D. (Hrsg.) (1999): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism,* Cambridge: Cambridge University Press.
Kittel, Bernhard (2003): „Politische Ökonomie der Arbeitsbeziehungen: Akteure, Institutionen und wirtschaftliche Effekte", in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit,* Opladen: Leske & Budrich, 81-111.
Kittel, Bernhard/ Obinger, Herbert (2003): „Parteien, Institutionen und Wohlfahrtsstaat. Politisch-institutionelle Determinanten der Sozialpolitik in OECD-Ländern", in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit,* Opladen: Leske & Budrich, 355-383.
Klages, Helmut/ Gensicke, Thomas (1999): *Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle zum 21. Jahrhundert,* Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
Klammer, Ute/ Tillmann, Katja (2001): *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*. WSI-Forschungsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, http://www.text.masqt.nrw.de/bibliothek/download/material/f-vorwort-inhalt impressum.pdf.
Klatt, Sigurd (1975): *Strukturwandel und makroökonomische Steuerung,* Berlin: Duncker & Humblot.

Klein, Ansgar (Hrsg.) (1995): *Grundwerte in der Demokratie,* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
Klein, Ansgar (2001a): *Der Diskurs der Zivilgesellschaft, Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen*, Opladen: Leske & Budrich.
Klein, Ansgar (Hrsg.) (2001b): *Globalisierung, Partizipation, Protest,* Opladen: Leske & Budrich.
Klein, Ansgar/ Koopmans, Ruud/ Trenz, Hans-Jörg/ Klein, Ludgar/ Lahusen, Christian/ Rucht, Dieter (Hrsg.) (2003): *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa,* Opladen: Leske & Budrich.
Kleinfeld, Ralf (2001): „Niederlande", in: Reutter, Werner/ Rütters, Peter (Hrsg.): *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa,* Opladen: Leske & Budrich, 287-312.
Kleinknecht, Alfred/ Naastepad, Carola W.M. (2002): „Schattenseiten des niederländischen Beschäftigungswunders", in: *WSI-Mitteilungen* 6/ 2002, 319-325.
Klingemann, Hans-Dieter/ Fuchs, Dieter (Hrsg.) (1995): *Citizens and the State,* Oxford: Oxford University Press.
Klingemann, Hans-Dieter/ Hofferbert, Richard I./ Budge, Ian (1994): *Parties, Policies, and Demoracy*, Oxford: Westview Press.
Knappe, Eckhard (1997): *Sozialstaat im Umbruch,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Knetter, Michael M. (1989): „Price Discrimination by US and German Exporters", in: *American Economic Review* 79 (1): 198-210.
Koch, Max (2003): „Von den Nachbarn lernen? Deregulierung und Re-regulierung in den Niederlanden und Großbritannien", in: *spw-Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft* 131 (3), 19-21.
Koch, Susanne/ Walwei, Ulrich (2003): „Und der Arbeitsmarkt bewegt sich doch", in: *Frankfurter Rundschau online,* www.fr-aktuell.de/uebersicht/alle_dossiers/politik_ inland/wie_viel_staat_ braucht_der_mensch/ der_sozialstaat/ die_alternative/ woche_der_arbeit/?cnt=357481.
Kohl, Jürgen (1999). „Wohlfahrtsstaatliche Regimetypen im Vergleich", in: Glatzer, Wolfgang/ Ostner, Ilona (Hrsg.): *Deutschland im Wandel: Sozialstrukturelle Analysen. Berhard Schäfers zum 60. Geburtstag,* Opladen: Leske & Budrich, 321-336.
Kohl, Jürgen (2000): „Der Sozialstaat: Die deutsche Version des Wohlfahrtsstaates-Überlegungen zu seiner typologischen Verortung", in: Leibfried, Stephan/ Wagschal, Uwe (Hrsg.): *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen –Reformen – Perspektiven,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Kohlberg, Lawrence (1981): *Essays on Moral Development*, San Francisco: Harper & Row.
Kohlberg, Lawrence (1984): *The Psychology of Moral Development: The Nature and Validity of Moral Stages*, San Francisco: Harper & Row.
Kok, Wim (2003): *Enlarging the European Union. Achievements and challenges,* Florenz: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
Kokott, Juliane/ Doehring, Karl/ Buergenthal, Thomas (2003): *Grundzüge des Völkerrechts,* (3. Auflage), Heidelberg: C.F. Müller
Kolberg, Jon E. (Hrsg.) (1992): *Between Work and Social Citizenship,* Armonk: Sharpe.
Koller, Peter (1987): *Neue Theorien des Sozialkontrakts,* Berlin: Duncker & Humblot.
Koller, Peter (1994a): „Soziale Güter und soziale Gerechtigkeit", in: Koch, Hans-Jürgen/ Köhler, Maria/ Seelmann, Kurt (Hrsg.): *Theorien der Gerechtigkeit*, ARSP-Beiheft 56, Stuttgart, 79-104.
Koller, Peter (Hrsg.) (1994b): *Auf der Suche nach der gerechten Gesellschaft,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Konle-Seidl, Regina/ Walwei, Ulrich (2002): „Wandel der Arbeitsvermittlung durch Deregulierung: Mehr Reputation durch Marktöffnung?", in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): *IAB-Kompendium. Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 250, 171-185.
Konrád, György (2003): „Warum ich für den Irak-Krieg bin", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 49, Februar 2003, 29.
Koopmans, Ruud/ Statham, Paul (Hrsg.) (2000): *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*, Oxford: Oxford University Press.

Korpi, Walter (1978): *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*, London (u.a): Routledge & Kegan Paul.
Korpi, Walter (1990): *The Development of the Swedish Welfare State in a Comparative Perspective*, Stockholm: Swedish Institute.
Korpi, Walter/ Palme, Joakim (1998): „The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", in: *American Sociological Review,* 63 (5), 661-687.
Kothari, Rajni (1989): *Politics and the People. In Search of a Human India, Band 1*, Delhi: Ajanta Publications.
Kowalsky, Wolfgang (1999): *Europäische Sozialpolitik: Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale*, Opladen: Leske & Budrich.
Krakowski, Michael (1988): „Die theoretischen Grundlagen der Regulierung", in: Krakowski, Michael. (Hrsg.): *Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg: Weltarchiv, 19-116.
Kraus, Katrin (Hrsg.) (2001): *Sozialstaat in Europa,* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
Krause, Ralph S. (1996): *Die Grenzen der Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums im Naturschutzrecht*, Sinzheim: Pro-Universitate-Verlag.
Krause, Skadi/ Malowitz, Karsten (1998): *Michael Walzer zur Einführung,* Hamburg: Junius.
Krebs, Angelika (Hrsg.) (2000): *Gleichheit oder Gerechtigkeit. Texte der neuen Egalitarismuskritik*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Krell, Christian (2005): „Lagger or Leader – Der britische Sozialstaat im Spiegel der Sozialen Demokratie", in: Meyer, Thomas (Hrsg.): *Theorie der Sozialen Demokratie, Band II* (im Erscheinen).
Kremendahl, Hans (1983): *Pluralismus, Strukturprinzip einer demokratischen Gesellschaf,* Berlin: Schriftenreihe: Politik - kurz und aktuell 18.
Kremendahl, Hans/ Meyer, Thomas (Hrsg.) (1974): *Sozialismus und Staat,* Kronberg: Scriptor.
Kress,Ulrike (1994): „Die negative Einkommensteuer: Arbeitsmarktwirkungen und sozialpolitische Bedeutungen. Ein Literaturbericht", in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 3/94, 246-254.
Ku, Yeun-wen (1998): „Can we afford it? The Development of National Health Insurance in Taiwan", in: Goodman, Roger/ White, Gordon/ Kwon, Huck-ju (Hrsg.): *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State,* London: Routledge, 119-138.
Küng, Hans (Hrsg.) (2000): *Dokumentation zum Weltethos*, München: Piper.
Küsters, Horst (2002): *Social Partnership: Basic Aspects of Labour Relations in Germany*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Kuhn, Raymond/ Neveu, Erik (2002): *Political Journalism. New challenges, new practices*, London (u.a.): Routledge.
Kuhnle, Stein (2000): *Survival of the European Welfare State*, London: Routledge.
Kulke, Hermann/ Rothermund, Dietmar (1998): *Geschichte Indiens. Von der Induskultur bis heute,* München: Beck.
Kvist, Jon (2001): „Der Wohlfahrtsstaat und der Arbeitsmarkt: Die Erfahrungen Skandinaviens in den 1990ern", in: Alber, Jens/ Kohl, Jürgen (Hrsg.): *Arbeitsmarkt und Sozialstaat*, Wiesbaden: Verlag Chmielorz.
Kwon, Huck-ju (1997): „Beyond European Welfare Regimes: Comparative Perspectives on East Asian Welfare Systems", in: *Journal of Social Policy* 26 (4), 467-484.
Kwon, Huck-ju (2003): *Transforming the Developmental Welfare States in East Asia,* http://cep.cl/UNRISD/Papers/East_Asia/Kwon_East_Asia.doc (Stand: 9.1.2004).
Kymlicka, Will (1989): *Liberalism, Community and Culture,* Oxford: Clarendon Press.
Kymlicka, Will (1995): *Multicultural Citizenship,* Oxford: Clarendon.
Kymlicka, Will (1999a): *Multikulturalismus und Demokratie. Über Minderheiten in Staaten und Nationen*, Frankfurt/Main: Büchergilde Gutenberg.
Kymlicka, Will (1999b): „Citizenship in an Era of Globalization: Commentary on Held", in: Shapiro, Ian/ Hacker-Cordòn, Casiano (Hrsg.): *Democracy's Edges,* Cambridge: Cambridge University Press.
Kymlicka, Will (2001): *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism & Citizenship*, Oxford: Oxford University Press.

Kymlicka, Will/ Wayne, Norman (2000): *Citizenship in Diverse Societies,* Oxford: Oxford University Press.
Lafontaine, Oskar (1997): „The Future of German Social Democracy", in: *New Left Review* 227, 72-87.
Lall, Krishen B./ Chopra, Hardev S. (1992): *Germany and the European Community,* New Delhi: Radiant Publishers.
Lampert, Heinz/ Althammer, Jörg (2001): *Lehrbuch der Sozialpolitik,* Berlin: Springer.
Lane, Jan-Erik/ Ersson, Svante (1990): *Comparative Political Eeconomy*, London (u.a.): Pinter.
Lang, Joachim (2002): *Steuerrecht* (17. Auflage), Köln: Schmidt.
Lang, Klaus (2002): *Die Politik der Mitte, Gewerkschaften und SPD. Überlegungen zur Bundestagswahl 2002,* Referat vor dem Ausschuss der SPD-Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen, Berlin.
Lang, Sabine (2001): *Politische Öffentlichkeit im modernen Staat*, Baden-Baden: Nomos.
Langewiesche, Dieter (1988a): *Liberalismus in Deutschland,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Langewiesche, Dieter (Hrsg.) (1988b): *Liberalismus im 19. Jahrhundert,* Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
Lassalle, Ferdinand (1864): *Die Agitation des Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins und das Versprechen des Königs von Preußen: eine Rede zum Stiftungsfest der Allgemeinen deutsche Arbeitervereins zu Ronsdorf am 22. Mai 1864*, Berlin: Schlingmann.
Lassalle, Ferdinand (1874): *Die Wissenschaft und die Arbeiter. Eine Vertheidigungsrede vor dem Berliner Criminalgericht gegen die Anklage die besitzlosen Klassen zum Haß und zur Verachtung gegen die Besitzenden öffentlich gereizt zu haben*, Berlin: Ihring.
Lassalle, Ferdinand (1970): *Reden und Schriften. Aus der Arbeiteragitation 1862-1864*, München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
Läufer, Thomas (Hrsg.) (1999): *Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages. Mit den deutschen Begleitgesetzen*, Bonn: Europa Union.
Ledyard, John O. (Hrsg.) (1995): *The economics of informational decentralization: complexity, efficiency and stability; essays in honor of Stanley Reiter*, Boston (u.a.): Kluwer Academic.
Lee, Eun Jeung (1994): *Der soziale Rechtsstaat als Alternative zur autoritären Herrschaft. Zur Aktualisierung der Demokratie- und Staatstheorie Hermann Hellers*, Berlin: Duncker & Humblot.
Lee, Eun-Jeung (1997): *Konfuzianismus und Kapitalismus,* Münster: Westfälisches Dampfboot.
Lee, Eun-Jeung (2003a): „e-politics und Demokratie. Die Präsidentschaftswahl in Korea 2002", in: *Asien*, April 2003, 68-77.
Lee, Eun-Jeung (2003b): „Das ‚Park Chung Hee Syndrom'. Zur Bewertung einer (Entwicklungs-) diktatur", in: *Korea 2003, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft,* Hamburg: Institut für Asienkunde, 155-172.
Lee, Eun-Jeung (2003c): „Muss Konfizius für Korea sterben? Innergesellschaftliche Kulturkonflikte in Korea", in: *Interantionales Asienforum* 34 (3-4), 271-283.
Lee Eun-Jeung (2003d): *"Anti-Europa" - Die Geschichte der Rezeption des Konfuzianismus und der konfuzianischen Gesellschaft seit der frühen Aufklärung. Eine ideengeschichtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Entwicklung*, Reihe Politica et Ars Bd. 6. Münster(u.a.): Lit.
Lee, Eun-Jeung (2005): „Soziale Demokratie in Japan. Elemente Sozialer Demokratie im japanischen System", in: Meyer, Thomas (Hrsg.): *Theorie der Sozialen Demokratie, Band II* (im Erscheinen).
Lehmbruch, Gerhard/ Schmitter, Phillippe C. (Hrsg.) (1979): *Trend Toward Corporatist Intermediation,* Beverly Hills (u.a.): Sage.
Lehmbruch, Gerhard/ Schmitter, Phillippe C. (Hrsg.) (1982): *Patterns of Corporatist Policy-Making,* Beverly Hills (u.a.): Sage.
Lehner, Franz (1981): *Einführung in die Neue Politische Ökonomie*, Königstein: Athenäum.
Lehner, Franz/ Widmaier, Ulrich (2002): *Vergleichende Regierungslehre* (4. überarbeitete Auflage), Opladen: Leske & Budrich.
Lehrer, Mark (2001): „Macro-Varieties of Capitalism and Micro-Varieties of Strategic Management in European Airlines", in: Hall, Peter/ Soskice, David: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage,* Oxford: Oxford University Press, 307-337.

Leibfried, Stephan (Hrsg.) (1992): *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat,* Opladen: Westdeutscher Verlag.
Leibfried, Stephan (1996): „Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europäischen Union: Auf dem Weg zu positiver Souveränitätsverflechtung?“ in: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen: Leske & Budrich.
Leibfried, Stephan (Hrsg.) (2001): *Welfare State Futures,* Cambridge: Cambridge University Press.
Leibfried, Stephan (2003): „Education and the Welfare State: The Four Worlds of Competence Production“, in: *Journal of European Social Policy* 13 (1), 63-81.
Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul (1998): *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik,* Frankfurt/ Main: Suhrkamp.
Leibfried, Stephan/ Wagschal, Uwe (2000): *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven,* Frankfurt/Main: Campus.
Leibfried, Stephan/ Zürn, Michael (2005): Transformation of the State? Cambridge University Press.
Leisering, Lutz (Hrsg.) (1998): *The Dynamics of Modern Society: Poverty, Policy and Welfare*, Bristol: Policy Press.
Lemân, Gudrun (1969): *Ungelöste Fragen im jugoslawischen System der Arbeiterselbstverwaltung,* Köln: Schriftenreihe: Berichte des Bundesinstituts für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien, Nr. 37/1969.
Lemân, Gudrun (1982): *Wirtschaftsplanung im System der jugoslawischen Arbeiterselbstverwaltung*, Köln: Schriftenreihe: Berichte des Bundesinstituts für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien.
Lenin, Wladimir Iljitsch (1960): „Staat und Revolution – Die Lehre des Marxismus vom Staat und die Aufgaben des Proletariats in der Revolution“, in: Lenin, Wladimir Iljitsch: *Lenin Werke 25. Juni – September 1917,* Berlin: Dietz, 393-507.
Lepenies, Wolf (2003a): „Am Tisch der Republik“, in: *Süddeutsche Zeitung,* 112, 14.
Lepenies, Wolf (2003b): „Wehrhaft mit Ironie. Europas große Zukunft, als Zwerg auf den Schultern der USA“, in: *Süddeutsche Zeitung,* 91, April 2003, 13.
Lepsius, M. Rainer (1995): „Institutionenanalyse und Institutionenpolitik“, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 35, 392-403.
Lepszy, Norbert (2003): „Das politische System der Niederlande“, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas* (3. Auflage), Opladen: Leske & Budrich, 349-387.
LeTourneau, Roger (1962): *Evolution politique de l'Afrique du Nord musulmane 1920-1961*, Paris: Armand Colin.
Levi, Margaret (1991): „Are there Limits to Rationality?“, in: *Archives Européennes de Sociologie,* 32 (1), 130-141.
Levi, Margaret (1998): *Consent, Dissent and Patriotism,* New York: Cambridge University Press.
Lewin, Leif (1991): *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*, Oxford: Oxford University Press.
Lewis, Jane (1993): *Women and Social Policies in Europe. Work, Family and The State*, Cornwall: Hartnolls.
Lieber, Hans-Joachim (Hrsg.) (1993): *Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart,* Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
Lijphart, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration,* New Haven: Yale University Press.
Lijphart, Arend (1984): *Democracies,* New Haven: Yale University Press.
Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy,* New Haven: Yale University Press.
Lindbeck, Assar (1973): *Die politische Ökonomie der Neuen Linken*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
Lindblom, Charles (1988): *Democracy and Marketsystem,* Oslo: Norwegian University Press.
Linfield, Michael (1990*): Freedom under Fire. U.S. Civil Liberties in Times of War*, Boston: South End Press.
Link, Jürgen (1982): „Kollektivsymbolik und Mediendiskurse“, in: *kulturRRevolution, Zeitschrift für angewandte Diskurstheorie* 1, 6-21.

Link, Werner (2001): *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, München: Beck.
Linklater, Andrew (1996): „Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian State", in: *European Journal of International Relations* 2 (1), 77-103.
Lipset, Seymour M. (1959): „Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", in: *American Political Science Review* 53 (1), 69-105.
Lipset, Seymour M. (1960): *Political Man,* Garden City (u.a.): Doubleday.
Lipset, Seymour M. (1992): „Conditions of the Democratic Order and Social Change: A Comparative Discussion", in: Eisenstadt, Samuel (Hrsg.) : *Democracy and Modernity*, Leiden: Brill.
Lipset, Seymour M. (1993): „Reflections on Capitalism, Socialism and Democracy", in: *Journal of Democracy* 4 (2), 43-55.
Lipset, Seymour M. (1994): „The Social Requisites of Democracy Revisited", in: *American Sociological Review* 59, 1-22.
Lipset, Seymour M. (1996): *American Exceptionalism: A Double Edged Sword*, New York (u.a.): Norton.
Lipset, Seymour M. (Hrsg.) (1998): *Democracy in Asia and Africa*, Washington, DC: Congressional Quarterly.
Lipset, Seymour M./ Marks, Gary (2000): *It didn`t happen here! Why Socialism failed in the United States*, New York (u. a.): Norton.
Lipset, Seymour M./ Seong, Kyong R./ Torres, John C. (1993)**:** „A Comparative Analysis of the Social Requisites of Democracy", in: *International Social Science Journal* 45, 155-175.
Lißner, Lothar/ Wöss, Josef (1999): *Umbau statt Abbau,* Frankfurt/Main: Bund.
Locke, John (1966): *Zwei Abhandlungen über die Regierung* (Übersetzt von Hans Jörn Hoffmann), Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Lockwood, Douglas (1964): „Social Integration and System Integration", in: Zollschan George K. (Hrsg.): *Explorations in social change*, London: Routledge.
Lösche, Peter (1993): *Solidargemeinschaft und Milieu: sozialistische Kultur- und Freizeitorganisationen in der Weimarer Republik* (Im Auftrag der Historischen Kommission zu Berlin), Bonn: Dietz.
Löwenthal, Richard (1963): „Staatsfunktionen und Staatsform in den Entwicklungsländern", in: Löwenthal, Richard (Hrsg.): *Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft,* Berlin: Colloquium, 162-164.
Löwenthal, Richard (1974): *Sozialismus und aktive Demokratie,* Frankfurt/Main: Fischer.
Löwenthal, Richard (1978a): *Jenseits des Kapitalismus. Ein Beitrag zur sozialistischen Neuorientierung* (3. Auflage), Bonn: Dietz.
Löwenthal, Richard (Hrsg.) (1978b)*: Demokratischer Sozialismus in den achziger Jahren,* Frankfurt/ Main: Suhrkamp.
Ludlam, Steve/ Smith, Martin J. (Hrsg.) (2001): *New Labour in Government*, London: Macmillan.
Luhmann, Niklas (1989): *Die Wirtschaft der Gesellschaft,* Opladen: Leske & Budrich.
Luhmann, Niklas (1993): *Das Recht der Gesellschaft,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Luhmann, Niklas (1995): *Die Realität der Massenmedien*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
Luhmann, Niklas/ Offe, Claus (1986): „Demokratie und ‚höhere Amoralität'. Eine Erwiderung auf Niklas Luhmann", in: Kiwus, Karin (Hrsg.): *Der Traum der Vernunft. Vom Elend der Aufklärung,* Darmstadt (u.a.): Luchterhand, 218-232.
Lund, Brian (2002): *Understanding State Welfare. Social Justice or Social Exclusion*, London: Sage.
Lupia, Arthur/ McCubbins, Mathew (1998): *The Democratic Dilemma. Can Citizens Learn What They Need to Know?,* Cambridge: Cambridge University Press.
Lütz, Susanne (2003): „Governance in der politischen Ökonomie", in: *MPIfG Arbeitspapiere,* 03/5.
Maass, Gero (2004): *Blairs Welten bröckeln. Was bleibt von New Labour, New Britain, New Europe und New World?*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (Internationale Politikanalyse).
MacCallum, Gerald (1991): „Negative and Positive Freedom", in: Miller, David (Hrsg.): *Liberty,* Oxford: Oxford University Press.
MacCormick, Neil (1982): *Legal Right and Social Democracy. Essays in Legal and Political Philosophy*, Oxford: Clarendon Press.

MacIntyre, Alasdair (1981): *After virtue: A Study in Moral Theory,* Notre Dame: University of Notre Dame Press.
Macpherson, Crawford B. (1967): *Die politische Theorie des Besitzindividualismus. Von Hobbes bis Locke,* Frankfurt/Main: Suhrkamp, (Originaltitel: The Political Theory of possessive Individualism. Hobbes to Locke, Oxford: Clarendon, 1962).
Macpherson, Crawford B. (1977): *The Life and Times of Liberal Democracy,* Oxford: University Press.
Macpherson, Crawford B. (1997): *Demokratietheorie*, München: C.H. Beck, (Originaltitel: Democratic Theory, Oxford: Clarendon, 1973).
Mahathir, Mohamad (1998): *The Way Forward,* London: The Orion Publishing.
Mahnkopf, Birgit (2000): „Formel 1 der neuen Sozialdemokratie: Gerechtigkeit durch Ungleichheit. Zur Neuinterpretation der sozialen Frage im globalen Kapitalismus", in: *Prokla* 30 (121), 489-525.
Maier, Hans (2002): *Historische Voraussetzungen des Sozialstaats in Deutschland*, Heidelberg: Müller.
Mainwaring, Scott/ O'Donnell, Guillermo/ Valenzuela, J. Samuel (Hrsg.) (1992): *Issues in Democratic Consolidation: The new South American Democracies in Comparative perspective,* Notre Dame: University of Notre Dame Press.
Majone, Giandomenico (1997): „From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", in: *Journal of Public Policy* 17 (2), 139-168.
Malanowski, Norbert (Hrsg.) (1997): *Social and Environmental Standards in International Trade Agreements,* Münster: Westfälisches Dampfboot.
Malkin, Jesse/ Wildavsky, Aaron (1991): „Why the Traditional Distinction between Public and Private Goods should be abandoned", in: *Journal of Theoretical Politics* 3 (4), 355-378.
Mandelson, Peter (2003): *A new progressive Agenda,* http://www.progressive-governance.net/php/article.php?sid=6&aid=114 (Stand: 29.08.2003).
Mann, Michael (1987): „Ruling Class Strategies and Citizenship", in: *Sociology* 21 (3), 339-354.
Manow, Philip (2002): „‚The Good, the Bad and the Ugly.' Esping-Andersens Sozialstaats-Typologie und die konfessionellen Wurzeln des westlichen Wohlfahrtsstaates", in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 54, 203-225.
Mares, Isabela (2001): „Firms and the Welfare State: When, Why, and How Does Social Policy Matter to Employers?", in: Hall, Peter/ Soskice, David: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage,* Oxford: Oxford University Press, 184- 212.
Margalit, Avishai (1996): *The Decent Society*, Cambridge: Harvard University Press.
Marko, Joseph (2000): *Multikulturelle Gesellschaft und Demokratie*, Baden-Baden: Nomos.
Marshall, Thomas H. (1965): *Class, Citizenship and Social Development,* New York: Anchor.
Marshall, Thomas H. (1992): *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates* (Serie: Theorie und Gesellschaft, Band 22), Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Marshall, Thomas H./ Bottomore, Tom (1996): *Citizenship and Social Class*, London (u.a.): Pluto.
Marßolek, Inge (1995): *Soziale Demokratie und sozialistische Theorie*, Bremen: Edition Temmen.
Martens, Jens/ Hain, Roland (2002): *Globale Öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit?,* Berlin: Heinrich Böll Stiftung.
Martin, Christian W. (2003): „Außenwirtschaft und Weltwirtschaft. Politisch-institutionelle Determinanten der Außenwirtschaftsorientierung in Entwicklungsländern", in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit,* Opladen: Leske & Budrich, 227-258.
Marty, Martin E./ Appleby, Scott R. (1996): *Herausforderung Fundamentalismus. Radikale Christen, Moslems und Juden im Kampf gegen die Moderne*, Frankfurt (u.a.): Campus.
Marx, Karl (1958): „Briefwechsel zwischen Marx und Engels – Brief 163", in: Marx, Karl/ Engels, Friedrich (Hrsg.): *Werke Band 29,* Berlin: Dietz, 359-361.
Marx, Karl (1972a): *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie (1): Der Produktionsprozeß des Kapitals.* MEW 23, Berlin: Dietz.
Marx, Karl (1972b): *Sachregister zu Karl Marx/ Friedrich Engels, Werke (MEW)*, Berlin: Akademie für Gesellschaftswissenschaften beim Zentral Kommittee der SED.
Marx, Karl (1988): *The Communist Manifesto,* New York: W.W. Norton.

Marx, Karl/ Engels, Friedrich (1970): *Ausgewählte Schriften in zwei Bänden, Band 1,* Leipzig: Zentralantiquariat der Deutschen Demokratischen Republik.
Marx, Karl/ Engels, Friedrich (1971): *Ausgewählte Schriften in zwei Bänden, Band 2,* Leipzig: Zentralantiquariat der Deutschen Demokratischen Republik.
Maslow, Abraham Harold (1977): *Motivation und Persönlichkeit*, Olten (u.a.):Walter.
Matscher, Franz (Hrsg.) (1991): *Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte*, Kehl am Rhein: Engel.
Mattick, Paul (1969): *Marx und Keynes. Die Grenzen des ‚gemischten' Wirtschaftssystems*, Frankfurt/ Main: Europäische Verlagsanstalt.
Matzner, Egon (1982): *Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Matzner, Egon/ Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (1991): *Beyond Keynesiansm – The Socio-Economics of Production and Full-Employment*, Aldershot: Elgar.
Mau, Steffen (2004): „Soziale Ungleichheit in der Europäischen Union", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* B 54/2004, 38.
Maus, Ingeborg (1985): „Hermann Heller und die Staatsrechtslehre der Bundesrepublik Deutschland", in: Müller, Christoph/ Staff, Ilse (Hrsg.): *Staatslehre in der Weimarer Republik,* Frankfurt/Main: Suhrkamp, 195-230.
Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (2002): *Was die Schule von der Polis lernen kann. Die Laborschule Bielefeld ist anders – und erfolgreich*, http://www.ggg-nrw.de/Presse/FR.2002-11-14.MPIB-Dok.html (Stand: 21.10.2003).
Maydell, Bernd von (Hrsg.) (1990): *Soziale Rechte in der EG,* Berlin: Erich Schmidt.
Mayes, David G./ Berghman, Jos/ Salais, Robert (Hrsg.) (2001): *Social Exclusion and European Policy,* Cheltenham: Elgar.
Mayntz, Renate/ Roseweitz, Bernd/ Schimank, Uwe/ Stichweh, Rudolf (1988): *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
McDaniel, Carl N./ Gowdy, John M. (2000): *Paradise for Sale: A Parable of Nature,* Berkeley: University of California Press.
McGrew, Anthony (2000): „Democracy beyond Borders?", in: Held, David/ McGrew, Anthony (Hrsg.): *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate,* Cambridge: Polity Press, 405-419.
McKenna, George (1998): *The Drama of Democracy. American Government and Politics*, Boston: McGrawHill.
McKibben, Bill (1989): *The End of Nature,* New York: Anchor.
McKibben, Bill (1995): *Hope, Human and Wild,* St. Paul: Hungry Mind Press.
McLaren, Lauren M. (2002): „Public Support for the European Union: Cost/ Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat?", in: *The Journal of Politics,* Mai 2002, 551-566.
McLean, Ian (1987): *Public Choice*, Oxford: Blackwell.
McPherson, Michael (1977a): *Demokratietheorie,* München: Beck, (Originaltitel: Democratic Theory, Oxford: Clarendon Press, 1973).
McPherson, Michael (1977b): *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
Mead, George H. (1975): *Geist, Identität und Gesellschaft,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Mead, Lawrence M. (1986): *Beyond Entitlement: The Social Obligation of Citizenship*, New York (u.a.): Palgrave.
Meidner, Rudolf (1980): „Our Concept of the Third Way. Some Remarks on the Socio-political Tenets of the Swedish Labour Movement", in: *Economic and Industrial Democracy* 1 (3), 343-369.
Meidner, Rudolf (1981): *Kollektive Kapitalbildung in Arbeitnehmerhand als Instrument der Gewerkschafts- und Gesellschaftspolitik. Motive, Grundzüge und Probleme eines schwedischen Modells für überbetriebliche Arbeitnehmerfonds*, Diskussionspapier des Wissenschaftszentrums Berlin: IIM/LMP 81-3.
Meidner, Rudolf/ Hedborg, Anna (1985): *Modell Schweden: Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Meier, Christian (1972): „Demokratie“, in: Brunner, Otto/ Conze, Werner/ Koselleck, Reinhart (Hrsg.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Band 1*, Stuttgart: Klett, 821-899.

Meier, Christian/ Pleines, Heiko/ Schröder, Hans-Henning (2003): *Ökonomie – Kultur – Politik, Transformationsprozesse in Osteuropa, Festschrift für Hans-Hermann Höhmann*, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Analysen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa, Band 15, Edition Temmen.

Meinardus, Ronald (2003): „Loose Threads of Democracy“, in: *Japan Times*, 30.12.2003, 161.

Meindert Fennema/ Jean Tillie (2001): „‚Civic community‘, politische Partizipation und politisches Vertrauen - Ethnische Minderheiten in den Niederlanden“, in: *Forschungsjournal NSB* 1 (1), 42-58.

Menningen, Walter (1971): *Ungleichheit im Wohlfahrtsstaat. Der Alva-Myrdal-Report der schwedischen Sozialdemokraten*, Reinbek: Rowohlt.

Menzel, Ulrich/ Senghaas, Dieter (1986): *Europas Entwicklung und die Dritte Welt. Eine Bestandsaufnahme,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Merkel, Wolfgang (1989): „Sozialdemokratische Politik in einer postkeynesianischen Ära? Das Beispiel der sozialistischen Regierung Spaniens“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 30 (4), 629-654.

Merkel, Wolfgang (1993): *Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im internationalen Vergleich*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Merkel, Wolfgang (1998): „The Consolidation of Post-Autocratic Democracies. A Multi-Level Model“, in: *Democratization* 5 (3), 33-67.

Merkel, Wolfgang (1999a): *The Third Ways of European Social Democracy at the End of the Twentieth Century,* Arbeitspapier, Universität Heidelberg: Institut für Politikwissenschaft.

Merkel, Wolfgang (1999b): „Defekte Demokratien“, in: Merkel, Wolfgang/ Busch, Andreas (Hrsg.): *Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme*, Frankfurt: Suhrkamp.

Merkel, Wolfgang (2000a): „Der ‚dritte Weg‘ und der Revisionismusstreit der Sozialdemokratie am Ende des 20. Jahrhunderts“, in: *Berliner Journal für Soziologie* 1, 99-124.

Merkel, Wolfgang (2000b): „Die dritten Wege der Sozialdemokratie ins 21. Jahrhundert“, in: *Berliner Journal für Soziologie* 10, 99-124.

Merkel, Wolfgang (2001a): „Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“, in: *Berliner Journal für Soziologie* 2, 135-157.

Merkel, Wolfgang (2001b): „The Third Ways of Social Democracy,“ in: Cuperus, René/ Duffek, Karl/ Kandel, Johannes (Hrsg.): *Multiple Third Ways: European Social Democracy facing the Twin Revolution of Globalization and the Knowledge Society,* Amsterdam (u.a.): Wiardi Beckman Stichting, Renner Institut, Friedrich-Ebert-Stiftung, 27-62.

Merkel, Wolfgang (2002): *Social Justice and Social Democracy at the Beginning of the 21st Century. Willy Brandt Lecture 2002*, Tel Aviv: Friedrich-Ebert Stiftung und das Beit Berl College.

Merkel, Wolfgang (2003): „Institutionen und Reformpolitik: drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie“, in: *Berliner Journal für Soziologie* 2, 255-274.

Merkel, Wolfgang/ Busch, Andreas (Hrsg.) (1999): *Demokratie in West und Ost,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Merkel, Wolfgang/ Puhle, Hans-Jürgen (1999): *Von der Diktatur zur Demokratie: Transformationsbedingungen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade*, Opladen (u.a.): Westdeutscher Verlag.

Merkel, Wolfgang/ Croissant, Aurel (2000): „Formale Institutionen und informale Regeln in illiberalen Demokratien“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41(1), 3-33.

Merkel, Wolfgang/ Puhle, Hans-Jürgen/ Croissant, Aurel/ Eicher, Claudia/ Thiery, Peter (2003a): *Defekte Demokratie, Band 1: Theorie,* Opladen: Leske & Budrich.

Merkel, Wolfgang/ Krück, Mirko (2003b): *Soziale Gerechtigkeit und Demokratie. Auf der Suche nach dem Zusammenhang,* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politik-Analyse.

Merkel, Wolfgang/ Egle, Christoph/ Henkes, Christian/ Ostheim, Tobias/ Petring, Alexander (2003c): „Wider die Erstarrung. Auf der Suche nach Reformansätzen für Deutschland“, in: *Frankfurter Rundschau* 285, 6. Dezember 2003, 2.

Merkel, Wolfgang/ Egle, Christoph/ Henkes, Christian/ Ostheim, Tobias/ Petring, Alexander (2005): *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie: Regierungspolitik in Westeuropa*, Wiesbaden: Verlag VS.
Messner, Dirk/ Vobruba, Georg (1998): *Die sozialen Grenzen der Globalisierung,* Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator-Universität-GH-Duisburg zur wissenschaftlichen Begleitung der Stiftung Entwicklung und Frieden, Heft 28.
Metzger, Albrecht (2002): „Islam und Politik", in: *Informationen zur politischen Bildung aktuell,* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
Metzler, Gabriele (2003): *Der Deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall*, Stuttgart (u.a.): Deutsche Verlags-Anstalt.
Meyer, Thomas (1977): *Bernsteins konstruktiver Sozialismus. Eduard Bernsteins Beitrag zur Theorie des Sozialismus*, Berlin (u.a.): Dietz.
Meyer, Thomas (1978): *Grundwerte und Wissenschaft im Demokratischen Sozialismus*, Bonn: Dietz.
Meyer, Thomas (1980): *Demokratischer Sozialismus – geistige Grundlagen und Wege in die Zukunft*, München: Olzog.
Meyer, Thomas (Hrsg.) (1986): *Lexikon des Sozialismus,* Köln: Bund.
Meyer, Thomas (Hrsg.) (1989): *Fundamentalismus in der modernen Welt: die Internationale der Unvernunft*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Meyer, Thomas (1991a): *Was bleibt vom Sozialismus?,* Hamburg: Rowohlt.
Meyer, Thomas (1991b): *Demokratischer Sozialismus – Soziale Demokratie. Eine Einführung*, Bonn: Dietz.
Meyer, Thomas (1994): *Die Transformation des Politischen,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Meyer, Thomas (1998): *Die Transformation der Sozialdemokratie. Eine Partei auf dem Weg ins 21. Jahrhundert*, Bonn: Dietz.
Meyer Thomas (1999) (Hrsg.): *Dritter Weg und neue Mitte - Leerformeln oder Leitbegriffe einer neuen Politik?,* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Meyer, Thomas (2001a): *Mediokratie. Die Kolonisierung der Politik durch die Medien*, Frankfurt/ Main: Suhrkamp.
Meyer, Thomas (2001b): „Grundwerte im Wandel", in: Müntefering, Franz/ Machnig, Matthias (Hrsg.): *Sicherheit im Wandel. Neue Solidarität im 21. Jahrhundert*, Berlin: Vorwärts, 13-30.
Meyer, Thomas (2001c): *Die humane Revolution: Plädoyer für eine zivile Lebenskultur*, Berlin: Aufbau.
Meyer, Thomas (2002a): *Was ist Politik?,* Opladen: Leske & Budrich.
Meyer, Thomas (2002b): *Soziale Demokratie und Globalisierung. Eine europäische Perspektive*, Bonn: Dietz.
Meyer, Thomas (2002c): *Identitätspolitik. Vom Missbrauch kultureller Unterschiede*, Frankfurt/ Main: Suhrkamp.
Meyer, Thomas (2003): „Soziale Demokratie statt demokratischer Sozialismus", in: *Frankfurter Rundschau*, 19.08.2003.
Meyer, Thomas (2004a): *Die Identität Europas: der EU eine Seele?*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Meyer, Thomas (2004b): „Große Visionen in dürftiger Zeit? Ein neues Grundsatzprogramm der Sozialen Demokratie", in: *Forschungsjournal NSB*, 17 (3), 5-15.
Meyer, Thomas (2005): „Links-Kantianismus und Soziale Demokratie", in: Meyer, Thomas/ Gerhard, Volker (Hrsg.) *Kant im Streit der Fakultäten, Symposium zum 200. Todestag von Immanuel Kant*, Berlin: Humbold Universität.
Meyer, Thomas (o.J.): *The Third Way – some crossroads*, Arbeitspapier ‚Scholars for European Social Democracy', Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Meyer, Thomas (2005): Praxis der Sozialen Demokratie, Wiesbaden: VS Verlag.
Meyer, Thomas (2008): Sozialismus, Wiesbaden: VS Verlag.
Meyer, Thomas (2009a): Was ist Demokratie?, Wiesbaden: VS Verlag.
Meyer, Thomas (2009b): Sozialde Demokratie. Eine Einführung. Lehrbuch. Wiesbaden: VS Verlag.
Meyer, Thomas (2010): Was ist Politik? 3. aktualiserte und ergänzte Auflage. Lehrbuch, Wiesbaden: VS Verlag..

Meyer, Thomas/ Miller, Susanne/ Rohlfes, Joachim (1988): *Lern- und Arbeitsbuch deutsche Arbeiterbewegung. 4 Bände* (2. Auflage), Bonn: Neue Verlagsgesellschaft.
Meyer, Thomas/ Ontrup, Rüdiger/ Schicha, Christian (2000): *Die Inszenierung des Politischen*: *zur Theatralität von Mediendiskursen,* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
Meyer, Thomas/ Weil, Reinhard (Hrsg.) (2002): *Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation*, Bonn: Dietz.
Meyer, Thomas/ Vorholt, Udo (Hrsg.) (2004): *Zivilgesellschaft und Gerechtigkeit*, Bochum (u.a.): projektverlag.
Michelman, Frank I. (1989): „Conceptions of Democracy in American Constitutional Argument: Voting Rights", in: *Florida Law Review* 41, 443-490.
Michels, Robert (1970): *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie; Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Stuttgart: Kröner (Erstausgabe: 1911).
Miethke, Jürgen (2001): „Thomas von Aquin (1224/25-1274)", in: Maier, Hans/ Denzer, Horst (Hrsg.): *Klassiker des politischen Denkens. Band 1. Von Plato bis Hobbes,* München: Beck, 79-93.
Milich, Klaus J./ Peck, Jeffrey M. (Hrsg.) (1998): *Multiculturalism in Transit. A German-American Exchange,* New York (u.a.): Bergham.
Mill, John Stuart (1969): *Über Freiheit,* Frankfurt/Main: Sauerländer.
Mill, John Stuart (1970): *Principles of Political Economy,* Toronto: University of Toronto Press.
Mill, John Stuart (1971): *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie* (Herausgegeben und eingeleitet von Kurt L. Shell), Paderborn: Schöningh.
Mill, John Stuart (1985): *On liberty,* New Haven: Yale University Press.
Miller, Susanne (1977): *Das Problem der Freiheit im Sozialismus: Freiheit, Staat und Revolution in der Programmatik der Sozialdemokratie von Lasalle bis zum Revisionismusstreit*, Berlin (u.a.): Dietz.
Miller, Susanne/ Potthoff, Heinrich (1991): *Kleine Geschichte der SPD* (7. Auflage), Bonn: Verlag Neue Gesellschaft.
Millward, Neil (1995): *Workplace industrial relations in transition,* Aldershot: Dartmouth.
Milner, Henry (1989): *Sweden. Social democracy in practice,* Oxford: Oxford University Press.
Milner, Henry (1994): *Social Democracy and Rational Choice*, London: Routledge.
Misgeld, Klaus (Hrsg.) (1995): *Creating Social Democracy,* University Park: Pennsylvania State University Press.
Moene, Karl O./ Wallerstein, Michael (2001): „Inequality. Social Insurance and Redistribution", in: *American Political Science Review*, Dezember 2001, 859-874.
Möhle, Marion (2001): *Vom Wert der Wohlfahrt,* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
Molitor, Bruno (1981): *Staatsversagen*, Köln: J. P. Bachem.
Mommsen, Wolfgang, J. (Hrsg.) (1978): *Liberalismus im aufsteigenden Industriestaat,* Göttingen: Vandenhoek & Ruprecht.
Montesquieu, Charles (1965): *Vom Geist der Gesetze* (Eingeleitet, ausgewählt und übersetzt von Kurt Weigand), Stuttgart: Reclam.
Moore, Barrington Jr. (1966): *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston: Beacon.
Mouritsen, Per (2001): *What's the Civil in Civil Society?,* San Domenico: European University Institution.
Mühleisen, Hans-Otto (2001): *Vernunft und Gerechtigkeit*, Würzburg: Ergon.
Müller, Christoph/ Staff, Ilse (Hrsg.) (1984): *Der soziale Rechtsstaat: Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-1933*, Baden-Baden: Nomos.
Müller, Christoph/ Staff, Ilse (Hrsg.) (1985): *Staatslehre in der Weimarer Republik: Hermann Heller zu ehren*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Müller, Hans (1967): *Der Begriff des Sozialismus,* Hannover: Dietz.
Müller, Johann Baptist (1978): *Liberalismus und Demokratie. Studien zum Verhältnis von Politik und Wirtschaft im Liberalismus*, Stuttgart: Klett.
Münch, Richard (1986): *Die Kultur der Moderne*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Münch, Richard (1991): *Dialektik der Kommunikationsgesellschaft,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Münkler, Herfried (Hrsg.) (1992): *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie,* München (u.a.): Piper.
Münkler, Herfried (1994): *Zivilgesellschaft und Bürgertugend,* Berlin: Präsidentin der Humboldt-Universität.
Münkler, Herfried (Hrsg.) (1996): *Bürgerreligion und Bürgertugend. Debatten über die vorpolitischen Grundlagen politischer Ordnung*, Baden-Baden: Nomos.
Münkler, Herfried (1998): „Civil Society and Civic Virtue. Do Democratically Constituted Communities Require a Socio-Moral Foundation?", in: *International Review of Sociology* 8 (3), 425-438.
Münkler, Herfried (2003): *Stellungnahme zum Entwurf „Soziale Demokratie"*, Brief an Thomas Meyer.
Münkler, Herfried/ Fischer, Karsten (Hrsg.) (2001): *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe, Band 1*, Berlin: Akademie Verlag.
Münkler, Herfried/ Fischer, Karsten (Hrsg.) (2002a): *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen, Band 2*, Berlin: Akademie Verlag.
Münkler, Herfried/ Fischer, Karsten (Hrsg.) (2002b): *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung, Band 3*, Berlin: Akademie Verlag.
Münkler, Herfried/ Gebhardt, Jürgen (Hrsg.) (1993): *Bürgerschaft und Herrschaft. Zum Verhältnis von Macht und Demokratie im antiken und neuzeitlichen politischen Denken*, Baden-Baden: Nomos.
Murphy, Liam/ Nagel, Thomas (2002): *The Myth of Ownership. Taxes and Justice,* Oxford: Oxford University Press.
Musgrave, Richard A. (1991): „Zur Wahl der ‚richtigen' Steuerbemessungsgrundlage – eine historische Betrachtung", in: Rose, Manfred (Hrsg.): *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*, Heidelberg: Springer.
Musgrave, Richard A./ Musgrave, Peggy B./ Kullmer, Lore (1975): *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 2,* Tübingen: Siebeck.
Mutz, Diana (2002): „Cross-Cutting Social Networks: Testing Democratic Theory in Practice", in: *American Political Science Review,* März 2002, 111-126.
Mutz, Diana/ Martin, Paul S. (2001): „Facilitating Communication across Lines of Political Difference: The Role of Mass Media", in: *American Political Science Review,* März 2001, 97-114.
Myles, John (2002): „A New Social Contract for the Elderly?", in: Esping-Andersen, Gøsta: *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
Na'aman, Shlomo (1971): *Lassalle* (2. Auflage), Hannover: Verlag für Literatur und Zeitgeschehen.
Nagel, Thomas (1986): *The view from nowhere*, New York (u.a.): Oxford University Press.
Nagel, Thomas (1991a): *Die Grenzen der Objektivität. Philosophische Vorlesungen*, Stuttgart: Reclam.
Nagel, Thomas (1991b): *Equality and partiality,* New York: Oxford University Press.
Nagel, Thomas (2002): *Concealment and Exposure*, Oxford: Oxford University Press.
National Research Council, Board on Sustainable Development (1999): *Our Common Journey: A Transition Toward Sustainability*, Washington, D.C.: National Academcy Press.
Naphtali, Fritz (1977): *Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel* (4. Auflage), Frankfurt/Main (u.a.): Europäische Verlagsanstalt.
Näringsdepartementet (2002): *Benchmarking av näringspolitiken*, Stockholm: Fritzels.
Neher, Clark D. (1994): „Asian Style Democracy," in: *Asian Survey* 11, 949-961.
Neidhardt, Friedhelm (1994): „Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen", in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie,* Sonderheft 34, 7-41.
Neidhardt, Friedhelm/ Koopmanns, Ruud/ Patch, Barbara (1999): *Konstitutionsbedingungen politischer Öffentlichkeit. Der Fall Europa,* Autorenkonferenz zum WZB-Jahrbuch 2000 „Die Zukunft der Demokratie", Berlin.
Nelson, Leonard (1974): *Ausgewählte Schriften* (Herausgegeben und eingeleitet von Hans-Joachim Heydorn), Frankfurt/Main (u.a.): Europäische Verlagsanstalt.
Nemitz, Kurt: „Teilhabe, Mitbestimmung und ‚Neue Wirtschaftsdemokratie'„ in: *Bremer Beiträge zum neuen Grundsatzprogramm der SPD* Nr.1, http://www.spd-bremen.de/lo/BremerBeitraege/Teilhabe.doc, (Stand: 19.11.2004).

Neumann, Franz (1986): „Ökonomie und Politik im zwanzigsten Jahrhundert“, in: Neumann, Franz: *Demokratischer und autoritärer Staat,* Frankfurt/Main: TBV, 248-260.
Neumann, Franz (Hrsg.) (2000): *Handbuch Politische Theorien und Ideologien, Band 2* (2. überarbeitete Auflage), Opladen: Leske & Budrich.
Neumann, Lothar F. (1979): *Sozialforschung und soziale Demokratie*, Bonn: Neue Gesellschaft.
Neumann, Lothar F. (1986): „Soziale Demokratie“, in: Meyer, Thomas (Hrsg.): *Lexikon des Sozialismus,* Köln: Bund.
Neumark, Fritz (1970): *Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik*, Tübingen: J.C.B. Mohr.
Nida-Rümelin, Julian (1993): *Kritik des Konsequentialismus*, München: Oldenbourg
Nida-Rümelin, Julian (1996): „Ethik des Risikos“, in: Nida-Rümelin, Julian (Hrsg): *Angewandte Ethik: die Bereichsethiken und ihre theoretische Fundierung. Ein Handbuch*. Stuttgart: Kröner**.**
Niedermayer, Oskar (1999): *Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998,* Opladen: Leske & Budrich.
Niesen, Peter (2002): „Die politische Theorie des Libertarianismus: Robert Nozick und Friedrich A. von Hayek,“ in: Brodocz, André/ Schaal, Gary S. (Hrsg.): *Politische Theorien der Gegenwart I,* Opladen: Leske & Budrich, 77-117.
Nielsen, Ruth/Szyszczak, Erika (1997): The Social Dimension of the European Union. Copenhagen: Business School Press.
Nohlen, Dieter (1978): *Wahlsysteme der Welt,* München (u.a.): Piper.
Norgaard, Richard B. (1994): *Development Betrayed,* New York: Routledge.
Norris, Pippa (Hrsg.) (1999): *Critical citizens. Global support for democratic government*, Oxford: Oxford University Press.
Novy, Klaus (1978): *Strategien der Sozialisierung. Die Diskussion der Wirtschaftsreform in der Weimarer Republik*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Nozick, Robert (1974): *Anarchy, State and Utopia,* New York: Basic Books.
Nullmeier, Frank (2000): *Politische Theorie des Sozialstaats*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Nussbaum, Martha (1999): *Gerechtigkeit oder das gute Leben* (Herausgegeben von Herlinde Pauer-Studer), Frankfurt am Main: Suhrkamp.
Nussbaum, Martha/ Amartya Sen (1993): *The Quality of Life* (UNU/WIDER Studies in Development Economics), Oxford: Oxford University Press.
O’Connor, James (1998): *Natural Causes. Essays in Ecological Marxism,* New York: Guidford Press.
O’Donnell, Guillermo (1979): *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism,* Berkeley: University of California Press.
O’Donnell, Guillermo (1994): „Delegative Democracy,“ in: *Journal of democracy* 5 (1), 55-69.
O’Donnell, Guillermo (1998): „Horizontal Accountability in new Democracies“, in: *Journal of democracy* 9 (3), 112-126.
O’Donnell, Guillermo/ Schmitter, Philippe C./ Whitehead, Laurence (Hrsg.) (1986): *Transitions from authoritarian rule. Comparative perspectives,* Baltimore (u.a.): Johns Hopkins University Press.
O’Neill, Michael (2000): *Democracy and cultural diversity,* Oxford: Oxford University Press.
Obinger, Herbert (2003): „Die Politische Ökonomie des Wirtschaftswachstums“, in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit,* Opladen: Leske & Budrich, 113-148.
Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe (Hrsg.) (2000): *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Ochel, Wolfgang (1998): „Mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit - Amerika, hast du es besser?“, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 31/1998, http://doku.iab.de/mittab/1998/1998_2_MittAB_Ochel.pdf.
Ofer, Gur (2000): „New trends in the welfare state: the public-private partnership“, in: *Social Security*, special english edition 6.
Offe, Claus (1985): *Disorganized capitalism*, Oxford: Polity.
Offe, Claus (1986): „Sozialstaat und Beschäftigungskrise. Probleme der Sicherung der sozialen Sicherung“, in: Alheit, Peter/ Lobodda, Gerd/ Wollenberg, Jörg (Hrsg.): *Wie wir leben wollen,* Hamburg: VSA.

Offe, Claus (1990): „Akzeptanz und Legitimität strategischer Optionen in der Sozialpolitik“, in: Sachße, Christoph/Engelhardt, Tristram H. (Hrsg.): *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 179-202.

Offe, Claus (1991): „Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in east central Europe,“ in: *Social Research* 58, 865-892.

Offe, Claus (1995a): „Vollbeschäftigung? Zur Kritik einer falsch gestellten Frage“, in: Bentele, Karlheinz/ Reissert, Bernd/ Schettkat, Ronald (Hrsg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Festschrift für Fritz W. Scharpf,* Frankfurt/Main: Campus, 240-249.

Offe, Claus (1995b): „Freiwillig auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt verzichten“, in: *Frankfurter Rundschau* 165, 19.07.1995, 10.

Offe, Claus (1995c): *Herrschaft des Volkes. Begründungsprobleme moderner Demokratien*. (Philosophie der Gegenwart), Frankfurt/Main: Fischer.

Offe, Claus (1996a): *Varieties of transition. The east european and east german experience*, Cambridge: Polity.

Offe, Claus (1996b): „‚Homogenität‘ im demokratischen Verfassungsstaat. Sind politische Gruppenrechte eine adäquate Antwort auf Identitätskonflikte?“, in: *Peripherie* 16 (64), 26-45.

Offe, Claus (1997a): „Microaspects of Democratic Theory: What makes for the deliberative Competence of Citizens?“, in: Hadenius, Axel (Hrsg.): *Democracy's Victory and Crisis,* Cambridge: Cambridge University Press, 81-104.

Offe, Claus (1997b): „Towards a new equilibrium of citizens' rights and economic resources“, in: Organisation for Economic Co-operation and Development: *Societal cohesion and the globalising economy. What does the future hold?* Paris: OECD, 81-108.

Offe, Claus (1998): „Der deutsche Wohlfahrtsstaat: Prinzipien, Leistungen, Zukunftsaussichten“, in: *Berliner Journal für Soziologie* 8 (3), 359-380.

Offe, Claus (2000): „Staat, Markt und Gemeinschaft: Gestaltungsoptionen im Spannungsfeld dreier politischer Ordnungsprinzipien“, in Ulrich, Peter/ Maak, Thomas (Hrsg.): *Die Wirtschaft in der Gesellschaft*, Bern (u.a.): Haupt, 105-129.

Offe, Claus (2002): *Prinzipien sozialer Gerechtigkeit und die Zukunft des Sozialstaats,* URL: http://www.goethe.de/br/poa/wsf/offede.htm (Stand 15.07.2002).

Offe, Claus (2003): „The european model of ‚social‘ capitalism: can it survive european integration?“, in: *Journal of political philosophy* 11 (4), 437-469.

Offe, Claus/ Kocka, Jürgen (Hrsg.) (2000): *Geschichte und Zukunft der Arbeit*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Okun, Arthur M. (1975): *Equality and efficiency. The big tradeoff*, Washington D. C.: Brookings Institution.

Olson, Mancur (1965): *The logic of collective action,* Cambridge (u.a.): Harvard University Press.

Olson, Mancur (1993a): „Property Rights and Privatization in the East", in: *Swiss Review of World Affairs* 10/1993.

Olson, Mancur (1993b): „Why is Economic Performance Even Worse after Communism is Abandoned?“, in: *Virginia Political Economy Lecture Series.*

Olsson-Hort, Sven E./ Kuhnle, Stein (2000): „The coming of East and South-East Asian Welfare States“, in: *Journal of European Social Policy* 10, 162-184.

Oppenheimer, Franz (1912): *Der Staat*, Frankfurt/Main: Rütten & Loening.

Oppenheimer, Franz (1919): *Kapitalismus - Kommunismus – Wissenschaftlicher Sozialismus,* Berlin (u.a.): Vereinigung wissenschaftlicher Verleger, de Gruyter.

Oppenländer, Karl Heinrich (1992): *Mikro- und makroökonomische Probleme der Steuerung des Wirtschaftsprozesses in Ost und West*, München: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung.

Orbell, John/ Dawes, Robyn M. (1991): „A ‚cognitive misery‘ theory of cooperators' advantage“, in: *American Political Science Review* 85 (2), 515-528.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2002): *OECD annual report 2001*, Paris: OECD.

Osberg, Lars (2001): *The master-servant relationship: social democracy and the market*, Diskussionspapier auf der Konferenz „The Future of social democracy in Canada“*,* 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).

Ostheim, Tobias (2003): *Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik*, Arbeitspapier für das DFG-Forschungsprojekt „Sozialdemokratische Antworten auf integrierte Märkte – Dritte Wege im Internationalen Vergleich, Heidelberg: Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Otto, Frank (1996): *Die Keynesianische Revolution in Grossbritannien (1929-1948) : zur Entwicklung der Finanzpolitik im Spannungsfeld von wirtschaftswissenschaftlicher Herausforderung, politischem Reformwillen und institutioneller Beharrungskraft*, Berlin: Duncker und Humblot.

Paine, Thomas (1973): *Die Rechte des Menschen,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Panebianco, Angelo (1988): *Political Parties. Organization and Power*, Cambridge (u.a.): Cambridge University Press.

Parsons, Talcott (1996): *Das System moderner Gesellschaften* (4. Auflage), Weinheim (u.a.): Juventa.

Pateman, Carole (1970): *Participation and democratic theory,* Cambridge: Cambridge University Press.

Pateman, Carole (1989): *The disorder of women: democracy, feminism and political theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pesthoff, Victor (1997): *Empowering Citizens as Co-producers of Social Services, the Case of Day Care in Sweden*, Diskussionspapier präsentiert auf der International Research Conference der ICA in Bertinoro, 2-5. Oktober 1997.

Peters, Bernhard (1993): *Die Integration moderner Gesellschaften,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Petschow, Ulrich (1998): *Nachhaltigkeit und Globalisierung,* Berlin: Springer.

Petter, Andrew (2001): *Putting the ‚D' into social democracy: the need for a re-energized state*, Diskussionspapier, Konferenz „The Future of social democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001 McGill, University, Montreal (Quebec).

Pettit, Hamlin und Philip (1991): *The Good Polity. Normative Analysis of the State,* Oxford: Blackwell.

Pfaller, Alfred (2003): *Was kann Europa tun, wenn Amerika tut, was es will?,* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Pfarr, Heide (2003): *Die Geltung des Kündigungsschutzgesetzes in den Kleinbetrieben – Wirklichkeit und Wahrnehmung,* http://www.boeckler.de/pdf/wsi_proj_ kuendigungsschutz_pfarr_10_03.pdf.

Pfennig, Werner (1995): „Asiatisierung und asiatische Werte: Positionen innerasiatischer Debatten", in: Draguhn, Werner/ Schucher, Günter (Hrsg.): *Das neue Selbstbewusstsein in Asien. Eine Herausforderung?,* Hamburg: Rotbuch, 58-76.

Pfetsch, Frank R. (2001*): Die Europäische Union. Geschichte, Institutionen, Prozesse. Eine Einführung*, Münschen: Fink.

Phillips, Anne (1991): *Engendering Democracy,* University Park: Pennsylvania State University Press.

Phillips, Anne (1995): *Geschlecht und Demokratie,* Hamburg: Rotbuch.

Pierson, Chris (2001): *Hard Choices,* Cambridge: Polity Press.

Pierson, Paul (1998a): *Beyond the welfare state? The new political economy of welfare*, Cambridge: Polity Press.

Pierson, Paul (1998b): „Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity", in: *Journal of European public policy* 5 (4), 539-560.

Pierson, Paul (2000): „The Three Worlds of Welfare Capitalism Research", in: *Comparative Political Studies* 33, 791-821.

Pierson, Paul/ Leibfried, Stephan (1998a): „Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des Sozialen Europa", in: Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul (Hrsg.): *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Pierson, Paul/ Leibfried, Stephan (1998b): „Zur Dynamik sozialpolitischer Integration: Der Wohlfahrtsstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik," in: Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul (Hrsg.): *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Pieper, Josef (1986): *Thomas von Aquin, Leben und Werk*, München: Kösel

Plant, Brenda (2001): *Refugees in a social democratic policy*, Diskussionspapier, Konferenz „The Future of social democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).

Plasser, Fritz/ Plasser, Gunda (2000): *Global Campaigning. A Worldwide Analysis of Campaign Professionals and Their Practices*, Westport (u.a.): Praeger.
Platzer, Hans-Wolfgang (1997): *Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union: die soziale Dimension im EU-Reformprozess*, Baden-Baden: Nomos.
Platzer, Hans-Wolfgang (2000): *Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU: nationale und europäische Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos.
Plener, Ulla (2000): „Soziale Gerechtigkeit erfordert Wirtschaftsdemokratie. Über eine verdrängte Ur-Idee der Arbeiterbewegung. Teil 1: Von der Jahrhundertwende bis 1933", in: *UTOPIE kreativ* 120, 986-998.
Plener, Ulla (2001): „Soziale Gerechtigkeit erfordert Wirtschaftsdemokratie. Teil 2: Die verdrängte Ur-Idee der Arbeiterbewegung zwischen 1949 und 1989 in Westdeutschland", in: *UTOPIE kreativ* 123, 52-65.
Plessner, Helmuth (1976): *Die Frage nach der Conditio humana: Aufsätze zur philosophischen Anthropologie*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Pogge, Thomas (1989): *Realizing Rawls,* Ithaca (u.a.): Cornell University Press.
Pogge, Thomas (1994): *John Rawls*, München: Beck.
Polanyi, Karl (1977): *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt/Main: Suhrkamp. (Originaltitel: The Great Transformation, Rinehart 1944)
Pontusson, Jonas (1992): „At the End of the Third Road. Swedisch Social Democracy in Crises", in: *Politics and Society* 20, 305-332.
Pontusson, Jonas/ Swenson, Peter (1996): „Labour Markets, production strategies and wage bargaining institutions: the swedish employer offensive in comparative perspective", in: *Comparative Political Studies* 29 (2), 223-250.
Pontusson, Jonas/ Yong Kwon, Hyeok (2004): *Welfare Spending, Government Partisanship, and Varieties of Capitalism,* Diskussionspapier präsentiert bei der „Conference of Europeanists" Chicago, 11.-13.3.2004.
Potter, David/ Goldblatt, David/ Kiloh, Margret/ Lewis, Paul (Hrsg.) (1997): *Democratization,* Oxford (u.a.): Polity.
Pourgerami, Abbas (1991): „The political economy of development: an empirical examination of the wealth theory of democracy", in: *Journal of Theoretical Politics* 3, 189-211.
Powell, G. Bingham, Jr. (1982): *Contemporary democracies. Participation, stability and violence,* Cambridge (u.a.): Harvard University Press.
Powell, Martin/ Hewitt, Martin (2002): *Welfare State and Welfare Change,* Buckingham: Open University Press.
Priller, Eckhard (Hrsg.) (2001): *Der dritte Sektor international, mehr Markt – weniger Staat?,* Berlin: Edition Sigma.
Prisching, Manfred (Hrsg.) (2003): *Modelle der Gegenwartsgesellschaft*, Wien: Passagen.
Prugh, Thomas (1995): *Natural Capital and Human Economic Survival,* Solomons: ISEE Press.
Prugh, Thomas/ Costanza, Robert R./ Daly, Herman (2000): *The Local Politics of Global Sustainability,* Washington, D.C.: Island Press.
Przeworski, Adam (1985): *Capitalism and social democracy,* Cambidge: Cambridge University Press.
Przeworski, Adam (1990): *The state and the economy under capitalism,* Chur: Harwood Academic Publishers.
Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the market,* Cambridge: Cambridge University Press.
Przeworski, Adam (1996): *Sustainable democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
Przeworski, Adam/ Sprague, John (1986): *Paper stones. A History of electoral Socialism*, Chicago: University of Chicago Press.
Putnam, Robert (1995): „Bowling alone: Americas Declining social capital", in: *Journal of Democracy* 6 (1), 65-78.
Putnam, Robert (1996): *The decline of civil society: how come? so what?*, Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

Putnam, Robert (2000): *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
Putnam, Robert (2001): *Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im Internationalen Vergleich*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
Putnam, Robert/ Leonardi, Robert/ Nanetti, Rafaella (1993): *Making democracy work. Civic transitions in modern Italy,* Princeton: Princeton University Press.
Radcliff, Benjamin (2001): „Politics, Markets and Life Satisfaction: The Political Economy of Human Happiness," in: *American Political Science Review*, Dezember 2001, 939-952.
Randzio-Plath, Christa (1983): *Lasst uns endlich mitregieren. Wege von Frauen in die Politik,* Freiburg: Herder.
Randzio-Plath, Christa (1999): „Frauen und Gleichberechtigung", in: *Globale Trends 2000*, Frankfurt/Main: Fischer.
Randzio-Plath, Christa (2004): *Frauen und Globalisierung*, Bonn: Dietz.
Rasmussen, Poul Nyrup (2003): *Europe and a New Global Order. Bridging the Global Divides. A Report for the Party of European Socialists*, May 2003.
Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge: The Belknap Press.
Rawls, John (1979): *Eine Theorie der Gerechtigkeit,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Rawls, John (1992): *Die Idee des politischen Liberalismus,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Rawls, John (1993): „Gerechtigkeit als Fairness: politisch und nicht metaphysisch", in: Honneth, Axel (Hrsg.) *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus, 36-67.
Rawls, John (1994): *Die Idee des politischen Liberalismus. Aufsätze 1978-1989* (Herausgegeben von Wilfried Hinsch) Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Rawls, John (1998): *Politischer Liberalismus,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Redclift, Michael (1987): *Sustainable Development: Exploring the Contradictions*, New York: Methuen.
Reese-Schäfer, Walter (1995): *Was ist Kommunitarismus?,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Reese-Schäfer, Walter (1997): *Grenzgötter der Moral,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Reese-Schäfer, Walter (2000): *Politische Theorie heute. Neue Tendenzen und Entwicklungen*, München: Oldenbourg.
Reese-Schäfer, Walter (2001): *Amitai Etzioni zur Einführung,* Hamburg: Junius.
Reich, Robert B. (1991): *Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationalen Ökonomie*, Frankfurt/ Main (u.a.): Fischer.
Reich, Robert (2008): Superkapitalismus. Wie die Wirtschaft unsere Demokratie untergräbt. Frankfurt/M.: Campus.
Reichel, Peter (1981): *Politische Kultur der Bundesrepublik*, Opladen: Leske & Budrich.
Reichel, Peter (Hrsg.) (1985): *Politische Kultur in Westeuropa. Bürger und Staaten in der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt/M (u.a.): Campus.
Rein, Martin (1982): *Dilemmas of social reform: poverty and community action in the United States*, Chicago: University of Chicago Press.
Rein, Martin (1988): *„Universalism and selectivity."* Lecture given at the 19th anniversary of the Columbia University School of social work.
Rein, Martin (1996): „Is America exceptional? The role of occupational welfare in the United States and the European Community," in: Shaley, Michael (Hrsg.): *The privitization of social policy? Occupational welfare and the welfare state in America, Scandinavia and Japan,* London: Macmillan.
Rein, Martin (2000): *„The third way in the United State."* Diskussionspapier „International symposium on the challenges of the 21 century and the third way", The Institute of European Studies/ Chinese Academy of Social Sciences, Beijing.
Rein, Martin (2002): „Pension models and welfare society," in: Tausch, Arno (Hrsg.): *The three pillars of wisdom? A reader on globalization,* New York: Nova Science Publishers.
Rein, Martin (2004): *Rethinking the welfare state: the political economy of pension reform*, Cheltenham (u.a.): Elgar.

Rein, Martin/ Esping-Anderson, Gøsta/ Rainwater, Lee (Hrsg.) (1987): *Stagnation and renewal in social policy: The rise and fall of policy regimes*, New York: Armonk.
Reinalter, Helmut (Hrsg.) (1993): *Lexikon zu Demokratie und Liberalismus 1750-1848/49,* Frankfurt/ Main: Fischer.
Reis, Claus (Hrsg.) (1990): *Zur sozialen Dimension des EG-Binnenmarktes,* Stuttgart (u.a.): Kohlhammer.
Reischauer, Edwin O./ Fairbank, John K. (1960): *East Asia. The Great Tradition,* Boston, Mass.: Houghton Mifflin.
Reisman, David (1994): *Theories of the mixed economy,* London: Pickering.
Renner, Karl (1929): *Wege der Verwirklichung. Betrachtungen über politische Demokratie und Sozialismus, insbesondere über die Aufgaben der Genossenschaften und Gewerkschaften*, Berlin: Dietz.
Renner, Karl (1952): *Mensch und Gesellschaft. Grundriss einer Soziologie,* Wien: Verlag der Wiener Volksbuchhandlung.
Renner, Karl (1953a): *Wandlungen der modernen Gesellschaft. Zwei Abhandlungen über die Probleme der Nachkriegszeit*, Wien: Verlag der Wiener Volksbuchhandlung.
Renner, Karl (1953b): *Österreich von der ersten zur zweiten Republik,* Wien: Verlag der Wiener Volksbuchhandlung.
Reszat, Beate (1998): „Industrie- und Wirtschaftsstruktur: Charakteristika und Problemfelder", in: Pohl, Manfred/ Mayer, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Länderbericht Japan. Geographie. Geschichte. Politik. Wirtschaft. Gesellschaft. Kultur,* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 355, 278-285.
Reuter, Norbert (2000): *Ökonomik der „Langen Frist". Zur Evolution der Wachstumsgrundlagen in Industriegesellschaften*, Marburg: Metropolis.
Rhodes, Martin (1997): „Globalisation, Labour Marktes And Welfare States: A Future of ‚Competitive Corporatism'?", in: Rhodes, Martin/ Meny, Yves (Hrsg.): *The Future of European Welfare,* London: Macmillan.
Rhodes, Martin (2000): „Restructuring the British Welfare state: Between Domestic Constraints and Global Imperatives", in: Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A. (Hrsg): *Welfare and Work in the Open Economy. Volume II: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 19-68.
Rhodes, Martin (2001): *The future of European welfare: a new social contract?,* Basingstoke: Palgrave.
Richards, John (2001a): *The fundamental contradiction of the traditional left*, Diskussionspapier, Konferenz „The Future of social democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).
Richards, John (2001b): *What's good about markets? What's bad*, Diskussionspapier, Konferenz „The Future of social democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).
Riegel, Klaus-Georg (2001): „Asiatische Werte - Die Asiatisierungsdebatte im Kontext der Globalisierung", in: *Zeitschrift für Politik* 48 (4), 397-426.
Rieger, Brigitte (2002): *Rentiers, Patrone und Gemeinschaft: Soziale Sicherung im Libanon*, Leipzig: Dissertation.
Rieger, Elmar (1995): „Politik supranationaler Integration. Die Europäische Gemeinschaft in institutionentheoretischer Perspektive", in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie,* Sonderheft 35, 349-367.
Rieger, Elmar (1999): *Agenda 2000*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
Rieger, Elmar/ Leibfried, Stephan (1998): „Welfare State limits to Globalization", in: *Politics and Society* 26, 363-390.
Rieger, Elmar/ Leibfried, Stephan (1999): „Wohlfahrtstaat und Sozialpolitik in Ostasien. Der Einfluß von Religion im Kulturvergleich", in: *Soziale Welt, Sonderband Globalisierung*, 413-499.
Rieger, Elmar/ Leibfried, Stephan (2001): *Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaats,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Rieger, Günter (1998): *Einwanderung und Gerechtigkeit. Mitgliedschaftspolitik auf dem Prüfstand amerikanischer Gerechtigkeitstheorien der Gegenwart*, Opladen: Leske & Budrich.
Riekenbrauck, Klaus (2002): „Rechte und Pflichten als deutsche(r) Staatsbürger(in)", in: Storz, Henning/ Reißland, Carolin (Hrsg.): *Staatsbürgerschaft im Einwanderungsland Deutschland,* Opladen: Leske & Budrich, 71-83.
Riley, Jonathan (2001): „Interpreting Berlin's Liberalism", in: *American Political Science Review,* Juni 2001, 283-296.
Ringen, Stein (2007): What Democracy is for. On Freedom and Moral Government. Prniceton: University Presss.
Robinson, Joan Violet (1949): *An Essay on Marxian Economics,* London: Macmillan.
Robinson, Peter (1998): *Britain's Labour Government: a third way for social democracy*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Renner Institut, Wiardi Beckman Stichting.
Röder, Daniel (2002): *Die Haftungsfunktion der Grundrechte,* Berlin: Duncker & Humblot.
Rodrik, Dani (2000): *Grenzen der Globalisierung,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Rodriguez, Maria João (Hrsg.) (2002): *The New Knowledge Economy in Europe. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Cheltenham (u.a.): Elgar.
Roemer, John (1996): *Theories of Distributive Justice,* Cambridge: Harvard University Press.
Roemer, John (1998): *Equality of Opportunity,* Cambridge: Cambridge University Press.
Roepke, Wilhelm (1936): *Crises and Cycles,* London (u.a.): William Hodge.
Roetz, Heiner (1995): *Konfuzius,* München: Beck.
Röger, Christfried (1982): *Grundwerte in europäischer Diskussion*, Frankfurt/Main: Diesterweg.
Rohe, Karl (1994): *Politik, Begriffe und Wirklichkeiten* (2.Aufl.), Stuttgart: Kohlhammer.
Rohrschneider, Robert/ Dalton, Russel J. (2002): „A Global Network? Transnational Cooperation among Environmental Groups", in: *The Journal of politics*, Mai 2002, 510-533.
Romanski, Eva (2000): *Sozialstaatlichkeit und soziale Grundrechte im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und in der spanischen Verfassung*, Frankfurt/Main: Lang.
Rosa, Hartmut (1998): *Identität und kulturelle Praxis. Politische Philosophie nach Charles Taylor*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Rose, Manfred/ Albrecht, Peter (1991): *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems,* Berlin: Springer.
Rosenau, James N. (1997): *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press.
Rosenau, James N./ Czempiel, Ernst Otto (1992): *Governance Without Government. Order and Chance in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
Rosenberg, Arthur (1962): *Demokratie und Sozialismus. Zur politischen Geschichte der letzten 150 Jahre*, Frankfurt/Main: Europäische Verlagsanstalt.
Rössel, Jörg (2000): *Soziale Mobilisierung und Demokratie,* Wiesbaden: Deutscher Universitäts Verlag.
Rossanvallon, Pierre (2010): Demokratische Legitimität, Hamburg: Hamburger Edition..
Roth, Michèle (1999): „Zwischen Vertrauen in die Mitgliedsstaaten und internationaler Kontrolle. Menschenrechtsabkommen und ihre Durchsetzungsmechanismen", in: *Belohnen, Beschämen, Bestrafen. Globale Vereinbarungen und ihre Durchseztung*", Herausgegeben von der Projektgruppe „UNO" von WEED, 14-20 (auch: http://www.micheleroth.de/europarat/durchsetzung.htm (Stand 18.12.2002).
Roth, Roland (1994): *Demokratie von unten*, Köln: Bund.
Roth, Roland (2001):"Auf dem Weg zur Bürgerkommune?: Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts", in: Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, Opladen: Leske & Budrich.
Roth, Roland (2004): „Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft – Grenzen einer zivilgesellschaftlichen Fundierung von Demokratie", in: Klein, Ansgar/ Kern, Kristine/ Geißel, Brigitte/ Berger, Maria (Hrsg.): *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration*, Wiesbaden: Verlag VS, 41-64.
Rothschild, Kurt W. (1993): *Employment, wages and income distribution: critical essays in economics,* London (u.a): Routledge.

Rothstein, Bo (1985): „Managing the welfare State: lessons from Gustav Möller“, in: *Scandinavian Political Studies* 8 (3), 151-170.
Rothstein, Bo (1987): „Corporatism and Reformism: the Social Democratic Institutionalization of Class Conflict“, in: *Acta Sociologica* 30 (3/4), 295-311.
Rothstein, Bo (1992): „Labor-market institutions and working-class strength“, in: Steinmo, Sven/ Thelen, Kathleen/ Longstreth, Frank (Hrsg.): *Structuring politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 33-56.
Rothstein, Bo (1996): *The social democratic state. The Swedish model and the bureaucratic problem of social reforms*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
Rothstein, Bo (1998): *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*, Cambridge: Cambridge University Press.
Rothstein, Bo (2002): „The Universal Welfare State as a Social Dilemma“, in: Rothstein, Bo/ Steinmo, Sven (Hrsg.): *Restructuring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*, New York: Palgrave
Rothstein, Bo/ Steinmo, Sven (Hrsg.) (2002): *Restructuring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*, New York: Palgrave.
Rousseau, Jean-Jaques (1977a): *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*. (Übersetzt und herausgegeben von Hans Brockhard), Stuttgart: Reclam.
Rousseau, Jean-Jaques (1977b): *Politische Schriften. 2 Bände,* Paderborn: Schöningh.
Roubini, Nouriel/ Mihm, Stephen (2010): Das Ende der Weltwirtschaft und ihre Zukunft. Crisis Economics. Frankfurt/M. : Campus.
Rueschemeyer, Dietrich/ Huber, Evelyne/ Stephens, John D. (1992): *Capitalist development and democracy,* Cambridge: Polity.
Ruggie, John Gerard (1999): *Constructing the world polity. Essays on international institutionalization*, London: Routledge.
Rürup, Bert/ Sesselmeier, Werner (2001): „Wirtschafts- und Arbeitswelt: Wandel und Auswirkungen“, in: Korte, Karl-Rudolf/ Weidenfeld, Werner: *Deutschland Trendbuch. Fakten und Orientierungen,* Opladen: Leske&Budrich, 249f.
Saage, Richard (1973): *Eigentum, Staat und Gesellschaft bei Immanuel Kant*, Stuttgart: Kohlhammer
Sachße, Christoph (Hrsg.) (1990): *Sicherheit und Freiheit,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung (2002): *Reformempfehlungen für das Bildungswesen,* Weinheim (u.a.): Juventa.
Sainsbury, Diane (1996): *Gender equality and welfare state,* Cambridge: Cambridge University Press.
Salamon, Lester M./ Anheiner, Helmut K. (1998): „Der Dritte Sektor in internationaler Perspektive“, in: Anheiner, Helmut K./ Priller, Eckhard/ Seibel, Wolfgang/ Zimmer, Annette (Hrsg.): *Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisation zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel* (2. Auflage), Berlin: Edition Sigma, 153-174.
Salanié, Bernard (2000): *The microeconomics of market failures*, Cambridge (u.a.): MIT Press.
Samuelson, Paul A. (1954): „The pure theory of public expenditure“, in: *Review of Economics and Statistics* 36, 387-389.
Sandbrook, Richard u.a. (2007): Social Democracy in the Global Periphery. Origins, Challenges, Prospects, Cambridge: Univrsity Press.
Sandel, Michael (1982): *Liberalism and the limits of justice,* Cambridge: Cambridge University Press.
Sandel, Michael (Hrsg.) (1984): *Liberalism and its Critics,* New York: New York University Press.
Sandel, Michael (1995): *Liberalismus oder Republikanismus. Von der Notwendigkeit der Bürgertugend*, Wien: Passagen.
Sandel, Michael (1996): *Democracy's discontent. America in Search of a Public Philosophy*, Cambridge: The Belknap Press.
Sarlet, Ingo W. (1997): *Die Problematik der sozialen Grundrechte in der brasilianischen Verfassung und im deutschen Grundgesetz*, Frankfurt/Main (u.a.): Lang.
Sartori, Giovanni (1997): *Demokratietheorie,* Darmstadt: Primus.
Sassoon, Donald (1997): *One hundred years of Socialism. The west European left in the 20th century*, London: Fontana.

Sassoon, Donald (Hrsg.) (1998) *Looking Left: Socialism in Europe After the Cold War*, New York: New Press.
Sassoon, Donald (1999); *The new European Left*, London: Fabian Society.
Schaaff, Herbert (1991): *Kritik der eindimensionalen Wirtschaftstheorie: Zur Begründung einer ökologischen Glücksökonomie*, Thun (u.a.): Harri Deutsch.
Schäfers, Bernhard/ Zapf, Wolfgang (2001): *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands* (2. Auflage), Bundeszentrale für politische Bildung, Opladen: Leske & Budrich.
Scharpf, Fritz W. (1970): *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung,* Kronberg i.T. (u.a): Universitäts Verlag.
Scharpf, Fritz W. (1985): „Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich", in: *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4), 323-356.
Scharpf, Fritz W. (1987): *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das Modell Deutschland im Vergleich*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Scharpf, Fritz (1989): „Politische Steuerung und politische Institutionen", in: *Politische Vierteljahresschrift* 30 (1), 10-21.
Scharpf, Fritz W. (1991a): *Crisis and Choice in European Social Democracy,* Ithaca: Cornell University Press.
Scharpf, Fritz W. (1991b): „Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts", in: *Politische Vierteljahresschrift* 32 (4), 621ff.
Scharpf, Fritz W. (1992): „Versuch über Demokratie in Verhandlungssystemen", in: *MPIfG Diskussionspapiere* 92/9.
Scharpf, Fritz W. (1997a): *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.
Scharpf, Fritz W. (1997b): „Konsequenzen der Globalisierung für die nationale Politik", in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2, 159-169.
Scharpf, Fritz (1998): „Demokratie in der transnationalen Politik"; in: Beck, Ulrich (Hrsg.): *Politik der Globalisierung*, Frankfurt/Main: Suhrkamp
Scharpf, Fritz W. (1999a): „The Viability of Adavanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options", in: *MPIfG Working Papers* 99/ 9.
Scharpf, Fritz W. (1999b): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Scharpf, Fritz W. (2000a): *The Future of Work, Employment and Social Protection. New Challenges and Political Responses*, Köln: Max Planck Institute for the Study of Societies.
Scharpf, Fritz W. (2000b): *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske & Budrich.
Scharpf, Fritz W. (2001a): *Commission of the European Communities, 2001: European Governance. A White paper, Brussels:* http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf (Stand 15.07.2002).
Scharpf, Fritz W. (2001b): „Notes toward a therory of multilevel governing in Europe", in: *Scandinavian Political studies* 24 (1), 1-26.
Scharpf, Fritz W. (2001c): „Institutions in comparative policy research", in: *Comparative political studies* 33 (6-7), 762-790.
Scharpf, Fritz W. (2001d): *New Challenges and Political Responses*, Diskussionspapier auf der Konferenz „The Future of Work, Employment and Social Protection", Annecy, Januar 2001.
Scharpf, Fritz W. (2002a): „Regieren im europäischen Mehrebenensystem - Ansätze zu einer Theorie", in: *Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaften* 1, 65-92.
Scharpf, Fritz W. (2002b): „The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity", in: *Journal of Common Market Studies* 40 (4), 645-670.
Scharpf, Fritz (2003): „Globalisierung und Wohlfahrtsstaat. Zwänge, Herausforderungen und Schwachstellen", in: Sigg, Roland/ Behrendt, Christian (Hrsg.): *Soziale Sicherheit im globalen Dorf*, Bern: Lang, 133-180.
Scharpf, Fritz W./ Schmidt, Vivian A. (2000): *Welfare and Work in the Open Economy. Volume I and II,* Oxford: Oxford University Press.

Schecter, Stephen (2001): *The end of left and right: thoughts for social democracy*, Diskussionspapier, Konferenz „The Future of social democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).

Schelkle, Waltraud (2000): „Vom großen Bruder lernen? Der Earned Income Tax Credit im US-amerikanischen Workfare-System", in: Schupp, Jürgen/ Solga, Heike (Hrsg.): *Niedrig entlohnt = niedrig qualifiziert? Chancen und Risiken eines Niedriglohnsektors in Deutschland,* Dokumentation der Tagungsbeiträge auf CD-ROM, Berlin: DIW/MPIfB.

Schenk, Michael (1989*): Medienökonomie: Einführung in die Ökonomie der Informations- und Mediensysteme*, München: Fischer.

Scherer, Andreas G./ Blickle, Karl-Hermann/ Dietzfelbinger, Daniel/ Hütter, Gerhard (Hrsg.) (2002): *Globalisierung und Sozialstandards* (Deutsches Netzwerk Wirtschaftsethik. dnwe schriftenreihe folge 9), München: Rainer Hampp Verlag, 163-178.

Scherrer, Christoph (1998): „Die wissenschaftliche Diskussion", in: Scherrer, Christoph/ Greven, Thomas/ Frank, Volker (Hrsg.): *Sozialklauseln. Arbeitsrechte im Welthandel*, Münster: Westfälisches Dampfboot, 34-111.

Scherrer, Christoph/ Greven, Thomas/ Frank, Volker (Hrsg.) (1998): *Sozialklauseln. Arbeitsrechte im Welthande*l, Münster: Westfälisches Dampfboot, 34-111.

Scherrer, Christoph/ Greven, Thomas (2001): *Global Rules for Trade. Codes of Conduct, Social Labeling, Worker`s Rights Clauses*, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Schiller, Theo (1978): *Liberalismus in Europa,* Baden-Baden: Nomos.

Schimank, Uwe (1985): „Der mangelnde Akteursbezug systemtheoretischer Erklärungen gesellschaftlicher Differenzierung – Ein Diskussionsvorschlag", in: *Zeitschrift für Soziologie* 14 (6), 421-434.

Schimank, Uwe (1988): „Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteurfiktion", in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 40 (3), 619-639.

Schimank, Uwe (1992): „Determinanten politischer Steuerung – akteurtheoretisch betrachtet. Ein Themenkatalog", in: Bußhoff, Heinrich (Hrsg.): *Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Ein Beitrag zur Grundlagendiskussion,* Baden-Baden: Nomos, 165-191.

Schimank, Uwe (1996): *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung,* Opladen: Leske & Budrich.

Schimank, Uwe (2000): *Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie*, Weinheim (u.a.): Juventa.

Schleicher, Andreas (2003): *Bildung auf einen Blick 2003. OECD briefing notes for Germany*, Paris: OECD.

Schluchter, Wolfgang (1968): *Entscheidung für den sozialen Rechtsstaat,* Baden-Baden: Nomos.

Schludi, Martin (2003): *Chances and Limitations of ‚Benchmarking' in the Reform of Welfare State Structures - The Case of Pension Policy*, Diskussionspapier, Amsterdams Instituut voor Arbeids Studies, 8. Mai 2003.

Schmähl, Winfried (1997): „Europäische Sozialpolitik und die sozialpolitische Bedeutung der europäischen Integration", in: Schmähl, Winfried/ Rische, Herbert (Hrsg.): *Europäische Sozialpolitik,* Baden-Baden: Nomos, 9-37.

Schmalz-Bruns, Rainer (1994): „Zivile Gesellschaft und reflexive Demokratie", in: *Forschungsjournal NSB* 7 (1), 18-33.

Schmalz-Bruns, Rainer (1995): *Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation der modernen Politik*, Baden-Baden: Nomos.

Schmalz-Bruns, Rainer (1997): „Bürgergesellschaftliche Politik- ein Modell der Demokratisierung der Europäischen Union? Demokratietheoretische Annäherungen an Europa", in: Wolf, Klaus-Dieter (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang? Staat und Demokratie in der Europäischen Union,* Baden-Baden: Nomos.

Schmid, Günther (1995): „Europas Arbeitsmärkte im Wandel", in: Bentele, Karlheinz/ Reissert, Bernd/ Schettkat, Ronald (Hrsg): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften,* Frankfurt/ Main (u.a.): Campus.

Schmid, Günther (2003): „Anpassung an moderne Zeiten. Zur Agenda 2010: mehr Flexibilität und Sicherheit", in: *WZB-Mitteilungen* 100, 7-10.

Schmid, Josef (1996): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*, Opladen: Leske & Budrich.
Schmidt, Ingo (1997): *Gewerkschaften und Keynesianismus: eine regulationstheoretische Untersuchung keynesianischer Konzeptionen in der deutschen Gewerkschaftsbewegung*, Münster: Westfälisches Dampfboot.
Schmidt, Manfred G. (1982): *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Schmidt, Manfred G. (1992): *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland,* Opladen: Leske & Budrich,
Schmidt, Manfred G. (1998): *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich* (2. Auflage), Opladen: Leske & Budrich.
Schmidt, Manfred G. (2000): *Demokratietheorien* (3. überarbeitete und erweiterte Auflage), Opladen: Leske & Budrich.
Schmidt, Manfred G. u.a. (2007): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Lehrbuch, Wiesbaden: VS Verlag.
Schmidt, Vivian A. (2000a): „Still Three Models of Capitalism? The Dynamics of Economic Adjustment in Britain, Germany and France", in: Czada, Roland/ Lütz, Susanne (Hrsg.): *Die Politische Konstitution von Märkten,* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 38-73.
Schmidt, Vivian A. (2000b): „Values and Discourse in the Politics of Adjustment", in Scharpf, Fritz W./ Schmidt, Vivian A. (Hrsg.): *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol.1, Oxford: Oxford University Press, 229-309.
Schmidt, Vivian A. (2001): „The politics of economic adjustment in France and Britain: when does discourse matter?", in: *Journal of European Public Policy* 8 (2), 247-264.
Schmidt, Vivian A. (2002): „Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?", in: *Comparative Political Studies* 35 (2), 168-193.
Schmitter, Philippe C. (1992a): „The irony of modern democracy and efforts to improve its practise", in: *Politics and Society* 20, 507-512.
Schmitter, Philippe C. (1992b): „The consolidation of democracy and representation of social groups", in: *American Behavioral Scientist* 35, 422-449.
Schmitter, Philippe C. (1993): *Some notions about alternative forms of the future european polity*, Brüssel: Europäisches Parlament.
Schmitter, Philippe C. (1994): „Dangers and dilemmas of democracy", in: *Journal of democracy* 5 (2), 57-74.
Schmitter, Philippe C./ Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) (1979): *Trends toward corporatist intermediation,* Beverly Hills (u.a.): Sage.
Schmücker, Reinold/ Steinvorth, Ulrich (Hrsg.) (2002): *Gerechtigkeit und Politik,* Berlin: Akademischer Verlag.
Schnädelbach, Herbert (1997): „Arbeit und Selbstachtung", in: Nida-Rümelin, Julian/ Thierse, Wolfgang (Hrsg.): *Philosophie und Politik. Kultur in der Diskussion, Band 3*, Essen: Klartext.
Schneider, Markus/ Biene-Dietrich, Peter/ Gabanyi, Monika/ Huber, Manfred/ Köse, Aynur (1994): *Gesundheitssysteme im internationalen Vergleich*, Augsburg: BASYS.
Schneider, Olaf (1986): *Mitbestimmung und Arbeitnehmerfonds in Deutschland und Schweden. Anspruch und Wirklichkeit,* Diskussionspaier, Institut für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hohenheim: 29/ 1986.
Scholten, Ilia (Hrsg.) (1986): *Political Stability and Neo-Corporatism*, London: Sage.
Schönig, Werner/ Theisen, Heinz (2002): „Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland und Europa zwischen neuer Mitte und neuem Populismus", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B46-47/ 2002
Schreyer, Söhnke (2000): „Die Sozial- und Gesundheitspolitik der Clinton-Administration", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B44/ 2000, 15-22.
Schröder, Gerhard (Hrsg.) (2002): *Progressive Governance for the 21st Century: Contribution to the Berlin conference*, Diskussionspapier, ‚Experts' conference', München: Beck.

Schroeder, Wolfgang (Hrsg.) (2001): *Neue Balance zwischen Markt und Staat. Sozialdemokratische Reformstrategien in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Schwalmbach: Wochenschau.

Schulz, Otto (2003): *Grundlagen und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik*, Köln: Heymanns.

Schulz, Winfried (1976): *Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien: Analyse der aktuellen Berichterstattung*, Freiburg: Alber.

Schulze, Gerhard (2000): *Die Erlebnis-Gesellschaft: Kultursoziologie der Gegenwart* (8. Auflage), Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Schumpeter, Joseph A. (1950): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie,* Bern: Francke.

Schünemann, Bernd (Hrsg.) (2001): „Das Menschenbild im weltweiten Wandel der Grundrechte", in: *Science Review,* Juni 2001, 269-282.

Schuppert, Gunnar F./ Neidhardt, Friedhelm (2002): *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz, WZB Jahrbuch 2002,* Berlin: Edition Sigma.

Schwan, Gesine (Hrsg.) (1979): *Demokratischer Sozialismus für Industriegesellschaften,* Köln (u.a.): Europäische Verlagsanstalt.

Schwan, Gesine (1982): *Sozialismus in der Demokratie? Theorie einer konsequent sozialdemokratischen Politik*, Stuttgart (u.a.): Kohlhammer.

Schwartz, Herman (2000): „Internationalization and Two Liberal Welfare States: Australia and New Zealand", in: Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A. (Hrsg): *Welfare and Work in the Open Economy. Volume II: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 69-130

Schwedisches Institut (Hrsg.) (2001): *Tatsachen über Schweden. Die Steuern in Schweden,* http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/german/factsheets/SI/Die_Steuern_in_Schweden_ts35rQaf.pdf.

Schweizer, Urs (1999): *Vertragstheorie,* Tübingen: Mohr Siebeck.

Schwengel, Hermann (1999): *Globalisierung mit europäischem Gesicht. Der Kampf um die politische Form der Zukunft*, Berlin: Aufbau.

Skocpol, Theda (1995): *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton: Princeton University Press.

Scott, Craig (1989): „The interdependence and permeability of human rights norms: towards a partial fusion of the international convenants on human rights", in: *Osgoode Hall Law Journal* 27, 769-878.

Scruggs, Lyle/ Lange, Peter (2002): „Where have all the Members Gone? Globalization, Institutions, and Union Density", in: *The Journal of politics,* Februar 2002, 126-153.

Seccombe, Wally (2001): *NGOs and social democracy*, Diskussionspapier, Konferenz „The Future of social democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).

Seelaib-Kaiser, Martin (2001): *Globalisierung und Sozialpolitik: ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtssysteme in Deutschland, Japan und den USA* (Schriften des Zentrums für Sozialpolitik 12), Frankfurt/Main (u.a.): Campus.

Seidelmann, Reimund (1998): „Kants ‚Ewiger Friede' und die Neuordnung des europäischen Sicherheitssystems", in: Dicke, Klaus/ Kodalle, Klaus-Michael (Hrsg): *Republik und Weltbürgerrecht,* Weimar: Böhlau, 133-180.

Seidelmann, Reimund (2000): *The political model of the EU – structures, dynamics and problems,* Gießen University, Institute for political science and Free University of Brussels, Institute for european studies.

Seifert, Karl-Heinz/ Hömig, Dieter (1995): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Taschenkommentar* (5. Auflage), Baden-Baden: Nomos.

Seifert, Wolfgang (1998): „Japanische Gewerkschaften heute: Existenzbedrohung durch Kooperation", in: Pohl, Manfred/ Mayer, Hans Jürgen (Hrsg.): *Länderbericht Japan. Geographie. Geschichte. Politik. Wirtschaft. Gesellschaft. Kultur,* Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 355, 103-111.

Seils, Eric (2005): „Soziale Demokratie, Beschäftigung und Wohlfahrtsstaat in den Niederlanden", in: Meyer, Thomas (Hrsg.): *Theorie der sozialen Demokratie, Band II* (im Erscheinen).

Seldon, Arthur (1996): *Re-privatising Welfare: After the lost Century*, London: Institut of Economic Affairs.
Seliger, Martin (1985): „John Locke“, in: Fetscher, Iring/ Münkler, Herfried (Hrsg.): *Pipers Handbuch der politischen Ideen*, Band 3, München: Piper.
Selznick, Philip (1995): „From Socialism to Communitarianism“, in: Walzer, Michael (Hrsg.): *Toward a global civil society,* Oxford: Oxford University Press, 127-132.
Sen, Amartya (1970): *Collective choice and social welfare,* San Francisco: Holden-Day.
Sen, Amartya (1980): „Equality of what?“, in: McMurrin, Sterling (Hrsg.): *The Tanner lectures on human values,* Cambridge: Cambridge University Press, 195-220.
Sen, Amartya (1985a): *Commodities and capabilities,* Amsterdam: North-Holland.
Sen, Amartya (1985b): „Well-being, agency and freedom: the Dewey Lectures 1984“, in: *Journal of Philosophy* 82, 169-221.
Sen, Amartya (1990): „Justice: means versus freedoms“, in: *Philosophy and Public affairs* 19, 111-121.
Sen, Amartya (1993): *Moral codes and economic success,* London: Suntory-Toyota International Centre for Economy and Related Disciplines.
Sen, Amartya (1997): „Democracy as a Universal Value“, in: *Journal of Democracy* 10 (3), 3-17.
Sen, Amartya (1999a): „Global justice: Beyond international equity“, in: Kaul, Inge u.a. (Hrsg.): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 st Century,* New York: Oxford University Press, 116-125.
Sen, Amartya (1999b): „Human rights and economic achievements“, in: Bauer, Joanne R. (Hrsg.): *The East Asian challenge for human rights,* Cambridge: Cambridge University Press, 88-99.
Sen, Amartya (1999c): „Die Moral in der Marktwirtschaft“, in: *Die Zeit* 33, 37.
Sen, Faruk/ Sauer, Martina/ Halm, Dirk (2001*): Intergeneratives Verhalten und (Selbst)Ethnisierung von türkischen Zuwanderern*. Gutachten des ZfT für die Unabhängige Kommission.
Sengenberger, Werner (2002): *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Sennett, Richard (1998): *Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus*, Berlin: Berlin-Verlag.
Sesselmeier, Werner (2003): „Zur Reform des Sozialstaats. Mögliche Entwicklungstrends und Konsequenzen für die soziale Sicherung“, in: *Der Sozialstaat in der Diskussion - Der Bürger im Staat* 53 (4), 218-223.
Shapiro, Ian (1996): *Democracy's place*, Ithaka (u.a.): Cornell University Press,
Shapiro, Ian/ Hacker-Cordòn, Casiano (1999a): *Democracy's edges,* Cambridge: Cambridge University Press.
Shapiro, Ian/ Hacker-Cordòn, Casiano (1999b): *Democracy's value,* Cambridge: Cambridge University Press.
Shapiro, Robert Y./ Young, John T. (1989): „Public Opion and the Welfare State: The United States in Comparative Perspective“, in: *Political Science Quarterly* 104, 59-85.
Shavit, Yossi/ Blossfeld, Hans-Peter (1993): *Persistent Inequality. Changing Educational Attainment in Thirteen Countries*, Boulder (u.a.): Westview Press.
Shell, Kurt L. (1989): „Amerikanische Einstellungen zur Armut und Sozialen Ungleichheit“, in: Döring, Dieter/ Hauser, Richard (Hrsg.): *Politische Kultur und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Armutproblems,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Shiman, David A. (1999): *Economic and social justice: a Human Rights perspective,* Minneapolis: Human Rights Resource Center.
Shinkawa, Toshimitsu (1990): *Nihongata no fukushi seijikeizaigaku (Wohlfahrtsökonomie nach japanischer Art)* Tokyo: Sanichi Shobo, (hier wurde verwendet: koreanische Übersetzung von Yun, Mun-Gu, Seoul: Hongikjae 2001).
Shinode, Toru (2003): *Toward social movement unionism? A perspective of transpacific labor movement,* Diskussionspapier, Konferenz „East Asia-Europe-USA. The progressive scholars' forum“, Waseda University, Tokyo.
Sik, Ota (1973): *Argumente für den Dritten Weg,* Hamburg: Hoffmann & Campe.

Sik, Ota (1979): *Humane Wirtschaftsdemokratie. Ein dritter Weg*, Hamburg: Albrecht Knaus.
Simma, Bruno (1993a): „Soziale Grundrechte und das Völkerrecht", in: Badura, Peter (Hrsg.): *Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche*, München: Beck., 83-94.
Simma, Bruno (1993b): „Does the UN Charter provide an adequate legal basis for individual or collective responses to violations of obligations erga omnes?", in: *The future of international law enforcement,* 125-146.
Simma, Bruno (1995) (Hrsg.): *The Charter of the United Nations*, Oxford: Oxford University Press.
Simma, Bruno (1998): „Einführung: Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte– historischer Kontext und Probleme bei der Umsetzung", in: Friedrich-Ebert-Stiftung: *Die Rolle der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte im Kontext des UN-Sozialgipfels*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung
Simma, Bruno (2004) (Hrsg.): *Menschenrechte: ihr internationaler Schutz*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
Sirowy, Larry/ Inkeles, Alex (1990): „The effects of democracy on economic growth and inequality: a review", in: *Studies in Comparative international development* 25, 126-157.
Sivaraksa, Muzaffar/Sivaraksa, Sulak/ Muzaffar, Chandra (2003): *Alternative Politics for Asia: A Buddhist-Muslim Dialogue*, ohne Ort: Committees on the Project for the National Ce
Skocpol, Theda (1995): *Social policy in the United States. Future possiblities in historical perspective*, Princeton: Princeton University Press.
Smith, Adam (1974): *Der Wohlstand der Nationen: Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*, München: Beck.
Social Security Administration (2001): *Fast facts and figures about social security,* Washington D.C.: Office of Policy.
Sohns, Reinhold (1996): *New Labour – Das neue Programm, die neue Organisation*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Sombart, Werner (1913a): *Krieg und Kapitalismus,* München (u.a.): Duncker und Humblot,.
Sombart, Werner (1913b).: *Luxus und Kapitalismus,* München (u.a.): Duncker und Humblot.
Somek, Alexander (2001): *Soziale Demokratie,* Wien: Verlag Österreich.
Song, Bok (1992): „Gesellschaftlicher Wandel und Funktion der konfuzianischen Lehre", in: Yoon, Sha-Soon: *Entdeckung der konfuzianischen Philosophie,* Seoul, 335-336.
Song, Young-Bae (1990): „Kommentar zu Tu Wei Mings Symposiumsbeitrag „Confucian Humanism and the Korean Quest for Cultural Identity", in: The Academy of Korea Studies (Hrsg.): *Papers of the 6th international conference „Korea studies, its cross-cultural perspective II",* Seoul, 245-247.
Sorensen, Georg (1993): *Democracy and democratization*, Boulder: Westview Press.
Sörries, Bernd (1999): *Die Europäisierung der Arbeitsbeziehungen. Der ‚soziale Dialog' und seine Akteure*, München: Hampp.
Soskice, David (1999): „Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s", in: Kitschelt, Herbert u.a. (Hrsg.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism,* New York: Cambridge University Press, 101-134.
Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994): *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
Spenlé, Christoph (2002): *Der internationale Schutz der Menschenrechte und deren Durchsetzung. Forschungsgemeinschaft ‚Mensch im Recht'*, Jusletter vom 7.10.2002.
Staff, Ilse (1985): „Staatslehre in der Weimarer Republik" in: Müller, Christoph/ Staff, Ilse (Hrsg.): *Staatslehre in der Weimarer Republik*. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 7-23.
Stahlberg, Max (2002): *Kapitalismus - Wirtschaftsdemokratie,* http://members.tripod.com/~gesell/fz.htm (Stand 17.12.2002).
Starck, Christian (1992): *Der Rechtsstaat und die Aufarbeitung der vor-rechtsstaatlichen Vergangenheit,* Berlin (u.a.): de Gruyter.
Stedward, Gail (2000): „New Labour's Education policy", in: Coates, David/ Lawler, Peter (Hrsg.): *New Labour in power,* Manchester (u.a.): Manchester University Press, 169-180.
Stein, Lorenz von (1848): *Socialismus und Communismus des heutigen Frankreichs. Ein Beitrag zur Zeitgeschichte*, Leipzig: Otto Wigand.

Stein, Lorenz von (1972): „Der Begriff der Gesellschaft und die Gesetze ihrer Bewegung“, in: Stein, Lorenz von: *Gesellschaft – Staat – Recht,* (Herausgeben und eingeleitet von Ernst Forsthoff), Frankfurt/Main (u.a.): Propyläen, 21-113.
Stein, Lorenz von (1974): *Schriften zum Sozialismus 1848, 1852, 1854,* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
Steinmeier, Frank-Walter (2004): *Made in Germany ’21. Innovationen für eine gerechte Zukunft,* Hamburg: Hoffmann & Kampe.
Steinvorth, Ulrich (Hrsg.) (2002): *Gerechtigkeit und Politik: Philosophische Perspektiven,* Berlin: Akademie Verlag.
Stieglitz, Joseph (2002): *Die Schatten der Globalisierung,* Berlin: Siedler.
Stier, Haya/ Lewin-Epstein, Noah/ Braun, Michael (2001) „Welfare regimes, family support politicies and woman employment along with the life course“, in: *American Journal of Sociology* 106 (6), 1731-1760.
Stockmann, Reinhard/ Urbahn, Julia (Hrsg.) (2001): *Umweltberatung und Nachhaltigkeit,* Berlin: Schmidt.
Strack, D./ Helmscholdt, H./ Schönherr, S. (1997): „Internationale Einkommensvergleiche auf der Basis von Kaufkraftparitäten: Das Gefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verringert sich“, in: *IFO-Schnelldienst*, 50, 10, 8-14.
Strange, Susan (1994): *States and Markets* (2. Auflage), London: Dinter.
Strange, Susan (1996): *The retreat of the state. The diffusion of power in the world economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
Strasser, Johano (1979): *Grenzen des Sozialstaates? Soziale Sicherung in der Wachstumskrise*, Köln (u.a.): Bund.
Strasser, Johano (1990): *Leben ohne Utopie?*, Frankfurt/Main: Luchterhand.
Strasser, Johano (1999): *Wenn der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht,* Zürich: Pendo.
Strasser, Johano (2003): *Leben oder Überleben. Wider die Zurichtung des Menschen zu einem Element des Marktes*, Zürich: Pendo.
Strasser, Johano/ Traube, Klaus (1984): *Die Zukunft des Fortschritts. Der Sozialismus und die Krise des Industrialismus*, Bonn (u.a.): Dietz.
Streeck, Wolfgang (1991): „On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production“, in: Matzner, Egon/ Streeck, Wolfgang (Hrsg.): *Beyond Keynesianism – The Socio-Economics of Production and Full-Employment,* Aldershot: Elgar, 1-20.
Streeck, Wolfgang (1992): *Social institutions and economic performance: studies of industrial relations in advanced capitalist economies*, London (u.a.): Sage.
Streeck, Wolfgang (1994): *Staat und Verbände*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
Streeck, Wolfgang (1997): „German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive?“, in: Crouch, Colin/ Streeck, Wolfgang (Hrsg.): *Political Economy of Modern Capitalism,* London: Sage, 33-54.
Streeck, Wolfgang (1998a): „Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik“, in: Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul (Hrsg.): *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Streeck, Wolfgang (1998b): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie* (Schrift des Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Sonderband), Frankfurt/Main: Campus.
Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (1998c): *Internationale Wirtschaft, Nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Streeck, Wolfgang (1999): *Korporatismus in Deutschland, Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Streeck, Wolfgang (2009): RE-forming Capitalism, Oxford: University Press.
Street, John (1997): *Politics and Popular Culture*, Philadelphia: Temple University Press.
Sullivan, Alice (2001): „Cultural capital and educational attainment“, in: *Sociology* 35 (4), 893-912.
Sunkel, Osvaldo (1972): „Transnationale kapitalistische Integration und nationale Desintegration: Der Fall Lateinamerika“, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): *Imperialismus und strukturelle Gewalt. Analysen über abhängige Reproduktion*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, 258-315.
Svallfors, Stefan (2002): *The end of the welfare state?,* London: Routledge.

Svensson, Torsten (2002): „Globalisation, marketization and power – the Swedish case of institutional change“, in: *Scandinavian Political Studies* 25 (3).
Swank, Duane (1998): „Funding the welfare state: Globalization and the Taxation of Business in advanced market economies“, in: *Political Studies* 46, 671-692.
Swenson, Peter/ Pontusson, Jonas (2000): „The Swedish Employer Offensiv against Central Bargaining“, in: Iversen, Torben/ Pontusson, Jonas/ Soskice, David (Hrsg.): *Unions, Employers, and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies,* Cambridge: Cambridge University Press, 77-107.
Szczekalla, Peter (2002): *Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht*, Berlin: Duncker & Humblot.
Tálos, Emmerich/ Fink, Marcel (2001): *Atypische Beschäftigungsverhältnisse,* http://www.forba.at/files/news/referate/talos.pdf.
Tate, Jay (2001): „National Varieties of Standardization“, in: Hall, Peter/ Soskice, David: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage,* Oxford: Oxford University Press, 442-473.
Taylor, Charles (1988): *Negative Freiheit? Zur Kritik des neuzeitlichen Individualismus*, Frankfurt/ Main: Suhrkamp.
Taylor, Charles (1993a): *Reconciling the Solitudes. Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, London (u. a.): McGill-Queen's University Press.
Taylor, Charles (1993b): *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung,* Frankfurt/Main: Suhrkamp, (Originaltitel: Multiculturalism and the politics of recognition, Princeton University Press 1992).
Taylor, Charles (1994): *Quellen des Selbst. Die Entstehung der neuzeutlichen Identität*, Frankfurt/ Main: Suhrkamp.
Taylor, Charles (1995a): *Das Unbehagen in der Moderne*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Taylor, Charles (1995b): „Invoking Civil Society“, in: Taylor, Charles.: *Philosophical Arguments,* Cambridge (u.a.): Harvard University Press, 204-224.
Taylor, Charles (1999): „Conditions of an Unforced Consensus on Human Rights“, in: Bauer, Joanne/ Bell, Daniel (Hrsg.): *The East Asian Challenge for Human Rights,* Cambridge: Cambridge University Press.
Taylor, Charles (2002): *Wieviel Gemeinschaft braucht die Demokratie? Aufsätze zur politischen Philosophie*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Teló, Mario (Hrsg.) (2001): *European Union and new regionalism: regional actors and global governance in a post-hegemonic era*, Aldershot (u.a.): Ashgate.
Teló, Mario (2003): *Die USA und die Rolle der EU als zivile Macht,* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
Teló, Mario (2005): *Europe as a Civilian Power,* Hampshire: Palgrave Macmillan.
Teubner, Gunther (2001): „Legal Irritants: How Unifying Law Ends up in New Divergences“, in: Hall, Peter/ Soskice, David: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage,* Oxford: Oxford University Press, 417-441.
Thaa, Winfried (1996): *Die Wiedergeburt des Politischen,* Opladen: Leske & Budrich.
The Advanced Institute for Law and Politics (Academia Juris), Hokkaido University (2003): *East Asia-Europe-USA, Progressive Scholar's Forum: Globalization and Multilateralism – Dialogue towards Progressive Politics from across East Asia, Europe, and USA*, Hokkaido: Hokkaido University.
Thelen, Kathleen (2001): „Varieties of Labor Politics“, in: Hall, Peter/ Soskice, David: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage,* Oxford: Oxford University Press.
The Progressive Foundation (1996): *The new progressive declaration. A political philosophy for the information age,* Washington D.C.: Progressive Foundation, http://www.ndol.org/ndol_ci.cfm?kaid=128&subid=174&contentid=839 (Stand: 12.11.2004).
Theurl, Engelbert (Hrsg.) (2001): *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende,* Heidelberg: Physica.
Thode, Eric (2002): „Internationaler Reformmonitor – Was können wir von anderen lernen?“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 46-47/ 2002, 13-21.

Thogersen, Niels-Jorgen (2001): *Report of working group on broadening and enriching the public debate on european matters,* http://europa.eu.int/comm/governance/ areas/group1/report_en.pdf, (Stand: 12.11.2004).
Thomas, Clay Arnold (2001): „Rethinking Moral Economy", in: *American Political Science Review* März 2001, 85-96.
Thompson, John B. (1995): *Media and Modernity: A Social Theory of the Media*, Cambridge: Polity.
Thompson, Mark R. (2001): „Was ist mit den ‚asiatischen Werten' geschehen?", in: *Leviathan* 29 (2), 218-236.
Thormann, Martin (1996): *Abstufungen in der Sozialbindung des Eigentums*, Stuttgart: Boorberg.
Thränhardt, Anna Maria (1998): „Soziale Sicherung in Japan", in: Pohl, Manfred/ Meyer, Hans Jürgen (Hrsg.): *Länderbericht Japan,* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 439-454.
Tibi, Bassam (1993): *Islamischer Fundamentalismus, moderne Wissenschaft und Technologie*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Tibi, Bassam (2003): *Im Schatten Allahs: der Islam und die Menschenrechte*, München: Ullstein.
Tiegel, Dieter (1983): *Wirtschaftspolitik durch Investitionslenkung: neuere Modelle in der Diskussion*, München: Vahlen.
Tilly, Charles (Hrsg.) (1995): *Citizenship, identity and social history*, Cambridge: Cambridge University Press.
Tilton, Timothy (1990): *The political theory of Swedish Social Democracy: Through the welfare state to socialism*, Oxford: Clarendon Press.
Timmermans, Arco (1991): „Königreich der Niederlande", in: Steffani, Winfried (Hrsg.): *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG,* Opladen: Leske & Budrich, 283-314.
Tinbergen, Jan (1965): *International Economic Integration* (2. Auflage), Amsterdam: Elsevier.
Tönnies, Ferdinand (1887): *Gemeinschaft und Gesellschaft: Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirische Culturformen*, Leipzig: Fues.
Torfing, Jacob (1999): „Workfare with welfare: recent reforms of the danish welfare state", in: *Journal of European Social Policy* 9 (1), 1-31.
Toutziarakis, Jannis (1988): *Neokorporatismus und die innere Struktur der Gewerkschaften*, Frankfurt/Main: Lang.
Trabert, Lioba (1998): „Streit um den Kombilohn – Nicht das Kind mit dem Bade ausschütten", in: *Wirtschaft im Wandel* 11/1998.
Trabert, Lioba (1999): „Make Work Pay" – Die Wirkungen der Kombilohnkonzepte in den USA und Großbritannien", in: *Wirtschaft im Wandel* 11/1999.
Trainer, Ted (1995): *The Conserver Society: Alternatives for Sustainability*, Atlantic Highlands: Zed Books.
Traxler, Franz (1995): „From demand-side to supply-side corporatism", in Traxler, Franz/ Crouch, Colin (Hrsg.): *Organized Industrial Relations in Europe,* Aldershot: Avebury, 271-286.
Traxler, Franz/ Kittel, Bernhard (2000): „The bargaining system and economic performance. A comparision of 18 OECD countries", in: *Comparative Political Studies* 33 (9), 1154-1190.
Tremewan, Christopher (1998): „Welfare and governance: public housing under Singapore's party-state," in: Goodman, Roger/ White, Gordon/ Kwon, Huck-ju (Hrsg.): *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State,* London: Routledge, 77-105.
Trenz, Hans-Jörg (2000): „Korruption und politischer Skandal in der EU. Auf dem Weg zu einer europäischen politischen Öffentlichkeit?", in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 40, 332-359.
Trittin, Jürgen (2001): *Von Rio nach Johannesburg*, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
Tsakatika, Myrto (2004): *The Open Methode of Co-ordination in the European Convention: An Opportunity Lost?* http://www.aueb.gr/deos/Seminars/Tsakatika28-4-04.pdf.
Tschudi, Hans-Peter (1975): *Soziale Demokratie*, Basel: Reinhardt.
Tsebelis, George (1995): „Decision-making in political systems: Veto player in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism", in: *British Journal of Political Science* 25, 289-326.
Tsukada, Hiroto (2002): *Economic globalization and the citizens' welfare state*, Aldershot: Ashgate.
Turner, Bryan S. (1986): *Citizenship and Capitalism,* London: Allen and Unwin.

Turner, Robert K./ Doktor, Peter/ Adger, Neil W. (1994): „Sea-level rise and coastal wetlands in the U.K.: Mitigation Strategies for sustainable Management“, in: Jansson, Annmarie (Hrsg.): *Investing in Natural Capital: the ecological economics approach to sustainability,* Washington: Island Press, 266-290.

Twine, Fred (1994): *Citizenship and social rights,* London: Sage.

United Nations Development Programm UNDP (1995): *Bericht über die menschliche Entwicklung. Veröffentlichung für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen*. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Bonn: UNO-Verlag.

Valadez, Jorge M. (2001): *Deliberative democracy, political legitimacy, and self-determination in multicultural societies*, Boulder: Westview Press.

Valentino, Nicholas A./ Hutchings, Vincent L./ White, Ismail K. (2002): „Cues that Matter: How Political Ads Prime Racial Attitudes During Campaigns“, in: *American Political Science Review*, März 2002, 75-90.

Van den Anker; Christien (2002): „Global Justice, Global Institutions and Global Citizenship“, in: Dower, Nigel/ Williams, John (Hrsg.): *Global Citizenship. A Critical Introduction*, New York: Routledge, 158-168.

Van den Brink, Bert/ van Reijen, Willem (Hrsg.): *Bürgergesellschaft, Recht und Demokratie,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Van der Gaag, Pieter (2004): „Internationale Rahmenbedingungen für soziale und ökologische Verantwortung von Unternehmen“, in: Brühl, Tanja u.a. (Hrsg.): *Unternehmen in der Weltpolitik. Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus*, Bonn: Dietz, 164-185.

Van Dyke, Vernon (1985): *Human rights, ethnicity and discrimination,* Westport: Greenwood Press.

Van Paridon, Kees (2004): „Wiederaufbau – Krise – Erholung. Die niederländische Wirtschaft seit 1945“, in: Wielenga, Friso/ Taute, Ilona (Hrsg.): *Länderbericht Niederlande. Geschichte – Wirtschaft – Gesellschaft,* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Band 399, 363-422.

Van Parijs, Phillippe (1992a): „Basic income capitalism“, in: *Ethics* 102 (3), 465-484.

Van Parijs, Phillippe (Hrsg.) (1992b): *Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform*, London: Verso.

Van Parijs, Phillippe (1995): *Real freedom for all. What (if anything) can justify capitalism?,* Oxford: University Press.

Vandenbroucke, Frank (2002): *The EU and social protection: what should the European Convention propose?,* Köln: Max-Planck-Institut.

Vanhanen, Tatu (1984): *The emergence of democracy. A comparative study of 119 states: 1850-1979*, Helsinki: Societas Scientarium Fennica.

Vanhanen, Tatu (1989): „The level of democratization related to socioeconomic variables in 147 states in 1980-85“, in: *Scandinavian Political Studies* 12 (2), 95-127.

Vanhanen, Tatu (1997): *Prospects of democracy. A study of 172 countries,* London (u.a.): Routledge.

Varshney, Ashutosh (2002): *Ethnic conflict and civic life: Hindus and Muslims in India*, New Haven: Yale University Press.

Vartiainen, Juhana (1998): „Understanding Swedish Social Democracy: Victims of Success?“, in: *Oxford Review of economic policy* 14, 19-39.

Vereinte Nationen (1948): *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte,* http://www.uno.de/menschen/index.cfm?ctg=udhr (29.01.2004).

Vereinte Nationen (1950): Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation, Resolution 421 (V) vom 04.12.1950.

Vereinte Nationen (1976): *Charta der Vereinten Nationen,* http://www.uno.de/menschen/index.cfm?ctg=udhr (29.01.2004).

Vereinte Nationen (1986): „Limburg Principles on the Implementation of the International Convenant of Economic, Social and Cultural rights of 6 June 1986, UN Doc. E/CN 4. (1987/17)“, abgedruckt in: *Human Rights Quarterly* 1987 (9), 122-135.

Verneinte Nationen (1992): *Conference on Environment and Development. Agenda 21*, Rio de Janeiro: United Nations.

Vereinte Nationen (2000): *Milleniumsziele*, http://www.un.org/millenniumgoals/

Vester, Michael (2000): „Gibt es eine ‚neue Mitte'?", in: *perspektiven DS* 17 (1), 17-31.
Vester, Michael/ Oertzen, Peter von/ Geiling, Heiko/ Hermann, Thomas/ Müller, Dagmar (1993): *Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel*, Köln: Bund.
Viherkenttä, Timo (1996): „Das Nordische Modell – Ein alternativer Ansatz der Besteuerung von Kapitaleinkommen", in: Jacobs, Otto H./ Spengel Christoph (Hrsg.): *Aspekte der Unternehmensbesteuerung in Europa,* Baden-Baden: Nomos.
Vilmar, Fritz (1973): *Strategien der Demokratisierung, 2 Bände*, Darmstadt (u.a.): Luchterhand.
Vilmar, Fritz (2002): *Das ‚Global Labour Institut'*, http://www.global-labour.org/fritz_vilmar.htm (Stand 17.12.2002).
Vilmar, Fritz/ Runge, Brigitte (1986): *Auf dem Weg zur Selbsthilfegesellschaft? 40000 Selbsthilfegruppen: Gesamtüberblick. Politische Theorie und Handlungsvorschläge* (Mit einem Vorwort von Horst Eberhard Richter), Essen: Klartext.
Visser, Jelle/ Hemerijck, Anton (1998): *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Visser, Jelle/ Hemerijck, Anton (2000): „Die pragmatische Anpassung des niederländischen Sozialstaates – ein Lehrstück?", in: Leibfried, Stephan/ Wagschal, Uwe (Hrsg.): *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus, 452-473.
Vitols, Sigurt (2001): „Varieties of Corporate Governance: Comparing Germany and the UK", in: Hall, Peter/ Soskice, David: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage,* Oxford: Oxford University Press, 337-360.
Vivekanandan, Bhagavathi P. (1997): *International concerns of european social democrats*, Basingstoke (u.a.): Macmillan.
Vivekanandan, Bhagavathi P. (2000): *Building on solidarity: social democracy and the new millennium*, New Delhi: Lancer's Books.
Vobruba, Georg (1990): *Strukturwandel der Sozialpolitik,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Vogel, Ezra (1980): *Japan as Number One: Lesson for America*, Tokyo: Tuttle.
Vorländer, Hans (Hrsg.) (1987): *Verfall oder Renaissance des Liberalismus,* München: Olzog.
Waas, Lothar R. (Hrsg.) (2004): „Politik, Moral und Religion – Gegensätze und Ergänzungen. Festschrift zum 65. Geburtstag von Karl Graf Ballestrem", in: *Beiträge zur Politischen Wissenschaft* 132, 169-185.
Wad, Peter (1999): *Social Development in East Asia: Warfare, Workfare, Welfare?* Diskussionspapier präsentiert auf ‚Conference Globalization and Social Welfare in East and Southeast Asia at DIR', Aalborg University, März 1999.
Wagschal, Uwe (2003): „Die Politische Ökonomie der Besteuerung", in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit,* Opladen: Leske & Budrich, 259-320.
Wallerstein, Michael/ Golden, Miriam: „Postwar Wage Setting in the Nordic Countries", in: Iversen, Torben/ Pontusson, Jonas/ Soskice, David (Hrsg.): *Unions, Employers, and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies,* Cambridge: Cambridge University Press, 107-138.
Walter, Tony (1989): *Basic income. Freedom from poverty, Freedom to work*, London: Boyars.
Walwei, Ulrich (1997): „Sozialpolitisch relevante Auswirkungen der vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes auf den Arbeitsmarkt", in: Schmähl, Winfried/ Rische, Herbert (Hrsg.): *Europäische Sozialpolitik*, Baden-Baden: Nomos, 129-160.
Walzer, Michael (1991): *Zweifel und Einmischung,* Frankfurt/Main: Fischer.
Walzer, Michael (1992): *Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit,* Frankfurt/Main: Campus, (Originaltitel: Spheres of justice: a defense of pluralism and equality, Basic Books 1983).
Walzer, Michael (1993): „Die kommunitaristische Kritik des Liberalismus", in: Honneth, Axel (Hrsg.): *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften,* Frankfurt/Main (u.a.): Campus, 157-180.
Walzer, Michael (Hrsg.) (1995): *Toward a Global Civil Society,* Providence (u.a.): Berghahn.
Walzer, Michael (1996): *Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie*, Frankfurt/Main: Fischer.
Walzer, Michael (1998): *Über Toleranz. Von der Zivilisierung der Differenz*, Hamburg: Rotbuch.

Walzer, Michael (1999): *Vernunft, Politik und Leidenschaft. Defizite liberaler Theorie*, Frankfurt/ Main: Fischer.
Wang, Ming (2002): *Restucturing Chinas Social Security System*, Beijing: Foreign Language Press.
Wängnerud, Lena (1994): „Male and Female Party Images in Sweden", in: *Scandinavian Political Studies* 17, 143-170.
Warren, Mark E. (1993): „Can partizipatory democracy produce better selves? Psychological dimensions of Habermas' discursive model of democracy", in: *Political Psychology* 14, 209-234.
Waschkuhn, Arno (1998): *Demokratietheorien. Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge*, München (u.a.): Oldenbourg.
Waszek, Nobert (1986): „Lorenz von Stein", in: Fetscher, Iring/ Münkler Herfried (Hrsg.): *Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 4*, München (u.a.): Piper, 310-316.
Watson, Matthew (1999): „Rethinking capital mobility, re-regulating financial markets", in: *New Political Economy* 4, 55-67.
Wattenberg, Martin P. (1990): *The Decline of American Political Parties: 1952-1988,* Cambridge: Harvard University Press.
WCED Report (World Commission on Environment and Development) (1987): *Our Common Future,* (auch „Brundtland-Report" genannt) Oxford: Oxford University Press.
Weale, Albert (1999): *Democracy,* Basingstoke: Macmillan.
Weber, Birgit (1998): „Die soziale Dimension Europas: Harmonisierung oder Wettbewerb?", in: Kruber, Klaus-Peter (Hrsg.): *Europa - Herausforderung für die ökonomische Bildung,* Bergisch Gladbach: Hobein.
Weber, Birgit (2001): *Sozialunion Europa? Projektbausteine zur Auseinandersetzung mit der sozialen Dimension Europas*, in: *sowi-online,* URL: http://www.sowi-online.de/nav_css_js/indexn.htm?/ methoden/dokumente/projekt_weber.htm.
Weber, Fritz/ Venus, Theodor (1993): *Austro-Keynesianismus in Theorie und Praxis*, Wien: J und V.
Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft,* Tübingen: Mohr.
Weber, Max (1991): *Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen. Konfuzianismus und Taoismus, Schriften 1915-1920* (Studienausgabe), Tübingen: Mohr.
Wehner, Burkhard (1992): *Die Katastrophen der Demokratie,* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
Wei, Jingsheng (1995): *Mein Leben für die Demokratie,* Hamburg: Rotbuch.
Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (1996): *Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts*, Berlin: Siedler.
Weidenfeld, Werner (1998): *Amsterdam in der Analyse*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
Weidenfeld, Werner (2001): *Nizza in der Analyse,* Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
Weidenfeld, Werner (2002): „Wie die EU verfasst sein soll. Die Frage nach der Finalität der europäischen Einigung", in: *Neue Zürcher Zeitung*, 20.08.2002, 5.
Weinkopf, Claudia (2002): *Förderung der Beschäftigung von gering Qualifizierten – Kombilöhne als Dreh- und Angelpunkt?,* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Bildungszentrum, Abt. Arbeit und Sozialpolitik.
Weinzen, Hans W. (Hrsg.) (1980): *Wirtschaftsdemokratie heute? Konzept, Kritik, Konsequenz*, Berlin: DVK.
Weise, Christian (2002): *How to finance Eastern Enlargement of the EU*, Diskussionspapier, Berlin: DIW.
Weiss, Manfred (1994): „Some reflections on the future of the ILO", in: International Labour Organisation*: Visions of the future of social Justice*, Geneva: ILO, 313ff.
Weiss, Peter/ Schima, Johannes/ Schleicher, Stefan (1993): *Nachhaltigkeit – alter Grundsatz als Lösung für Krisen der Neuzeit,* Wien: Zentrum für Umwelt- und Naturschutz, Universität für Bodenkultur.
Weissbrodt, David (2004): „Die Erarbeitung der UN-Menschenrechtsnormen für Transnationale Konzerne und andere Wirtschaftsunternehmen", in: Brühl, Tanja u.a. (Hrsg.): *Unternehmen in der Weltpolitik. Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus*, Bonn: Dietz, 186-200.

Weizsäcker, Carl-Christian von (2000): *Logik der Globalisierung,* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
Wellisch, Dietmar (1999): *Finanzwissenschaft I. Rechtfertigung der Staatstätigkeit*, München: Vahlen.
Wellmer, Albrecht (1993): *Endspiele: Die unversöhnliche Moderne. Essays und Vorträge*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Wells, Robert N. (Hrsg.) (1994): *Native American resurgence and renewal*, Metuchen (u.a.): Scarcrow Press.
Welzel, Christian/ Inglehart, Ronald (1999): *Analyzing democratic change and stability: a human development theory of democracy*, Berlin: WZB.
Welzel, Christian/ Inglehart, Roland/ Klingemann, Hans-Dieter (2003): „The theory of human development: a cross-cultural analysis", in: *European Journal of Political Research* 42 (2), 341-380.
Werner, Heinz (1999): „Vom Sorgenkind Europas zum keltischen Tiger. Die Erfolgsgeschichte der Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Irland", in: *IAB Kurzbericht, Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Ausgabe* Nr. 16, 18.11.1999.
Weßels, Bernhard/ Klingemann, Hans-Dieter (1994): *Democratic transformation and the prerequisites of democratic opposition in east and central Europe*, Berlin: WZB.Westell, Anthony (2001): *A future for the left*, Diskussionspapier, Konferenz „The Future of social democracy in Canada", 25. und 26. Mai 2001, McGill University, Montreal (Quebec).
Western, Bruce/ Beckett, Katherine (1999): „How Unregulated is the U.S. Labor Market? The Penal System as a Labor Market Institution", *American Journal of Sociology* 104 (4), 1030-1060.
Westheimer, Joel/ Kahne, Joseph (2002): „Educating the ‚Good' Citizen: The Politics of School-Based Civic Education Programs." Diskussionspapier, *„The Annual Meeting of the American Political Science Association"*, Boston, 29. August –1. September 2002.
White, Gordon/ Goodman, Roger (1998): „Welfare Orientalism and the search for an East Asian welfare model", in: Goodman, Roger/ White, Gordon/ Kwon, Huck-Ju (Hrsg.), *The East Asian Welfare Model. Welfare Orientalism and the State,* London: Routledge, 3-24.
White, Julie A. (2000): *Democracy, justice and the welfare state,* University Park: Pennsylvania State University Press.
Whyman, Philip (2003): *Sweden and the ‚Third Way'. A macroeconomic evaluation,* Hampshire, Ashgate.
Wiegard, Wolfgang (2003a): „Löhne und Kapitaleinkünfte gleich besteuern?", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung,* 19.11.2003, Nr. 46, 41.
Wiegard, Wolfgang (2003b): „Nein. Denn das Kapital weicht sonst ins Ausland aus", in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* 16.11.2003.
Wiesendahl, Elmar (1981): *Moderne Demokratietheorie. Eine Einführung in ihre Grundlagen, Spielarten und Kontroversen,* Frankfurt/Main: Diesterweg.
Wiesenthal, Helmut (1981): *Die Konzentrierte Aktion im Gesundheitswesen – Ein Beispiel für Theorie und Politik des modernen Korporatismus*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus.
Wildeboer-Schut, Jean M. (2001): *On Worlds of welfare,* Den Haag: Social and Cultural Planning Office.
Wilkinson, Charles (1987): *American Indians, time and the law,* New Haven: Yale University Press.
Williamson, Peter J. (1989): *Corporatism in Perspective. An Introductory Guide to Corporatist Theory,* London: Sage.
Willke, Gerhard (2003)**:** *Neoliberalismus*, Frankfurt/Main (u.a.): Campus
Willke, Helmut (1992): *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Willke, Helmut (1993): *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften,* Weinheim (u.a.): Juventa.
Willke, Helmut (2003): *Heterotopia. Studien zur Krise der Ordnung moderner Gesellschaften*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
Willke, Thomas (2001): *Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen. Mehr Chancengleichheit und allokative Effizienz durch Umverteilung intergenerativer Transfers?,* Berlin: Duncker & Humblot.

Winkler, Heinrich August (2004): „Selbstzerstörung inbegriffen. Die EU und die Türkei dürfen einander nicht überfordern", in: *Frankfurter Rundschau* 51, Seite 8.

Wissenschaftszentrum Berlin (2001): *Reader zur Workshoptagung „Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa"*, 6.-7. Juli 2001, Berlin: WZB.

Wodok, Andreas (2002): *Der erneuerte Sozialstaat – solidarisch durch Eigeninitiative,* Köln: Deutscher Institut-Verlag.

Wollenweber, Marianne (2000): *Stichwort Nachhaltigkeit,* Bonn: Deutscher Bundestag (Referat Öffentlichkeitsarbeit).

Wood, Stewart (2001): „Business, Government, and Patterns of Labor Market Policy in Britain and the Federal Republic of Germany", in: Hall, Peter/ Soskice, David: *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage,* Oxford: Oxford University Press, 248-274.

World Bank (1999): *World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century*, New York (u.a.): World Bank.

World Commission on Environment and Development (1987): *Our Common Future,* Oxford: Oxford University Press.

Woyke, Wichard (2000)*: Handwörterbuch Internationale Politik* (8. Auflage), Opladen: Leske & Budrich.

Wu, Hsin-Hua (1997): *Soziale Grundrechte in der Verfassung,* Tübingen: Universität Tübingen, Dissertation.

Yamaguchi, Jiro (2003): „The Meaning of ‚the Social' in Japanes Reform", in: The Advanced Institute for Law and Politics (Academia Juris), Hokkaido University: *East Asia-Europe-USA, Progressive Scholar's Forum: Globalization and Multilateralism – Dialogue towards Progressive Politics from across East Asia, Europe, and USA,* Hokkaido: Hokkaido University, 23-46.

Yergin, Daniel/ Stanislaw, Joseph (1999): *Staat oder Markt. Die Schlüsselfrage unseres Jahrhunderts,* Frankfurt (u.a.): Campus.

Zahlmann, Christel (Hrsg.) (1992): *Kommunitarismus in der Diskussion*, Berlin: Rotbuch.

Zakaria, Fareed (1997): „The rise of illiberal democracy", in: *Foreign Affairs* 76 (6), 22-43.

Zhang, Jungiong (2003): „Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung", in: *China Aktuell*, Juli 2003, 866-875.

Zhang, Junhua (2003): „Der Aufbau eines sozialen Sicherungssystems in der VR China – eine kritische Betrachtung (Teil 1 und 2)", in: *China aktuell* 2003, 866-875, 986-997.

Zimmer, Annette (1996): *Vereine, Basiselemente der Demokratie, eine Analyse aus der Dritte-Sektor-Perspektive,* Opladen: Leske & Budrich.

Zinn, Karl G. (1988) (Hrsg.): *Keynes aus nachkeynesscher Sicht: zum 50. Erscheinungsjahr der „Allgemeinen Theorie",* Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Zinn, Karl G. (2000): „12 Thesen zur sozialen Gerechtigkeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert", in: Keynes, John M.: *Economic possibilities for our grandchildren (1930), Essays in Persuasion,* 326-329.

Zippelius, Reinhold (1996): *Recht und Gerechtigkeit in der offenen Gesellschaft,* Berlin: Duncker & Humblot.

Zohlnhöfer, Reimut (2003): „Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik", in: Obinger, Herbert/ Wagschal, Uwe/ Kittel, Bernhard (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit,* Opladen: Leske & Budrich, 47-80

Zumbansen, Peer (2000): *Ordnungsmuster im modernen Wohlfahrtsstaat,* Baden-Baden: Nomos.

Zürn, Michael (2000): *Postnationale Politik?: Über den politischen Umgang mit den Denationalisierungsherausforderungen Internet, Klima und Migration*, Bremen: Institut für Interkulturelle und Internationale Studien.

Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates,* Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Autoren

Nicole Breyer, Dipl.-Sozialwissenschaftlerin**,** Referentin in der Politischen Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
Maren Eichert, Dipl.-Soziologin, FB14/ Politikwissenschaft, Universität Dortmund
Hartmut Elsenhans, Univ.-Prof. Dr., Institut für Politikwissenschaft, Universität Leipzig
Lew Hinchman, Prof. Dr., Political Theory in Clarkson's School of Liberal Arts. Clarkson University, New York
Eun-Jeung Lee, Dr. phil. habil., Privatdozentin, Institut für Politikwissenschaft, Universität Halle, z. Zt. an der Universität Tsukuba in Japan
Thomas Meyer, Univ.-Prof. Dr., FB 14/ Politikwissenschaft, Universität Dortmund
Jan Turowski, Dipl.-Politologe, FB14/ Politikwissenschaft, Universität Dortmund
Matthias Walter, Stud. der Journalistik, Universität Dortmund

Mitarbeiter

Carolin Friese, Stud. der Angewandten Literatur- und Kulturwissenschaften, Journalistik und Politik, Universität Dortmund
Kathrin Imwinkel, Stud. der Erziehungswissenschaften, Universität Dortmund
Anja Middendorf, 1. Staatsexamen Lehramt Primarstufe (Gesellschaftslehre, Mathematik, Deutsch), Universität Dortmund
Sophie Stracke, Stud. der Angewandten Literatur- und Kulturwissenschaften, Journalistik und Politik, Universität Dortmund

T. Meyer, *Theorie der Sozialen Demokratie,*DOI 10.1007/978-3-531-92841-8,
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Dank

Im Verlaufe der Erarbeitung des vorliegenden Text haben uns zahlreiche Kollegen auf unterschiedliche Weise bei der Klärung unserer Ideen und bei der Erarbeitung der empirischen Grundlagen geholfen, sei es durch eine Einladung zu Vortrag und Diskussion einzelner Partien, sei es durch kritische Kommentare zu Entwürfen oder Kapiteln des Textes, sei es durch Gespräche zu einzelnen Problemen. In wichtigen Hinsichten hat die Ausarbeitung der hier vorgelegten Theorie dadurch einen anderen Verlauf genommen, als es unseren ursprünglichen Vorstellungen entsprach.

Unser besonderer Dank gilt

Dr. Frans Becker, Wiadi-Beckman-Stichting Amsterdam; Prof. Dr. Dieter Birnbacher, Philosophisches Institut, Universität Düsseldorf; Prof. Dr. Michael Brie, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin; Dr. Rene Cuperus, Wiardi-Beckmans-Stichting Amsterdam; Prof. Dr. Dev Raj Dahal, Thribuvan University, Kathmandu, Nepal; Dr. Michael Dauderstädt, Referat „Internationale Politikanalyse“, Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn; Prof. Dr. Randolph David, Department of Sociology, College of Social Sciences and Philosophy, University of the Philippines; Prof. Dr. Volker Gerhardt, Institut für Philosophie, Humboldt Universität Berlin; Prof. Dr. Rajendra K. Jain, Center for International Studies, Nehru University New Dehli; Dr. Werner Kamppeter, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Tokyo; Reinhard Klimmt, Ministerpräsident a. D., Saarbrücken; Prof. Dr. Walter Korpi, Swedish Institute for Social Research (SOFI), Universität Stockholm; Will Marshall, Public Policy Institut, Washington; Prof. Dr. Wolfgang Merkel, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin; Prof. Dr. Susanne Miller, Bonn; Michael Müller, Deutscher Bundestag, Berlin; Prof. Dr. Herfried Münkler, Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität Berlin; Prof. Dr. Julian Nida-Rümelin, Lehrstuhl für Politische Theorie und Philosophie, Geschwister-Scholl-Institut, Ludwig Maximilian Universität München; Prof. Dr. Joakim Palme, Swedish Institute for Social Research (SOFI), Universität Stockholm; Dr. Alfred Pfaller, Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn; Prof. Dr. Huan Ping, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing; Surin Pitsuwan, Commission on Human Security, Bangkok, Thailand; Dr. Christa Randzio-Plath, MdEP, Brüssel/Hamburg; Poul Nyrup Rasmussen, Sozialdemokratische Fraktion (SPE), Europäisches Parlament, Brüssel; Prof. Dr. Peter Robinson, Department of Economics, London School of Economics and Political Science (LSE), London; Prof. Dr. Maria Joan Rodriguez, ISCE, University Institute of Lisbon, Portugal; Prof. Dr. Bo Rothstein, Statsvetenskapliga institutionen, Universität Göteborg; Prof. Dr. Donald Sassoon, University of London; Prof. Dr. Fritz Scharpf, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln; Dr. Klaus-Jürgen Scherer, Kulturforum der Sozialdemokratie, Willy-Brandt-Haus Berlin; Prof. Dr. Gesine Schwan, Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder; Prof. Dr. Hermann Schwengel, Soziologisches Seminar, Ludwig-Alberts-Universität Freiburg; Prof. Dr. Reimund Seidelmann, Institut für Politikwissenschaft, Justus-Liebig-Universität Gießen; Prof. Dr. Daniel Sparringa, Department of Social Sciences, Airlangga University, Surabaya, Indonesien; Dr. Johano Strasser, P.E.N.-Zentrum Darmstadt; Prof. Dr. Wolfgang Streeck, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln; Prof. Dr. Hiroki Sumizawa, Fakulty of Home Economics, Japan Women's University; Prof. Dr. Tamrin Amal Tamagola, Institut für Soziologie, University of Indonesia, Jakarta; Prof. Dr. Mario Telo, Institut D'Etudes Européennes, Université Libre Brussel; PD Dr. Udo Vorholt, Institut für Politikwissenschaft, Universität Dortmund; Prof.

T. Meyer, *Theorie der Sozialen Demokratie,*DOI 10.1007/978-3-531-92841-8,
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Dr. Lutz Wingert, Institut für Philosophie, Universität Dortmund; Prof. Dr. Hiro Yamaguchi, Law Faculty, University of Hokkaido, Sapporo; Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre (Makroökonomie) und Institut für Wirtschaftswissenschaften, Uni Aachen; Dr. Christoph Zöpel, Staatsminister a.D. MdB, Berlin.

Ihnen allen gilt unser Dank. Selbstverständlich tragen die Autoren für die Endfassung die alleinige Verantwortung.

Ein besonderer Dank gilt der Deutschen Forschungsgemeinschaft, die das Forschungsprojekt an der Universität Dortmund, auf dem der größere Teil des Texts beruht, fördert.

Namensindex

Ackerman, Bruce 222
Adger, Neil W. 174
Adler, Max 52
Adler-Karlsson, Gunnar 224, 278, 312, 586, 606
Adonis, Ali Ahmad 463
Albert, Michel 50, 281
Alemann, Ulrich von 228, 248, 572, 577f
Allmendinger, Jutta 364, 369
Almond, Gabriel A. 132, 461, 483, 506
Alston, Philip 18
Alstott, Anne 222
Althammer, Jörg 377
Altvater, Elmar 107, 442, 445, 448, 457
Andrews, David M. 312
Anheier, Helmut K. 212, 242
Anwar, Muhammad 464
Appleby, Scott R. 462
Aquin, Thomas von 39
Aquino, C, Corazón 470
Arato, Andrew 498
Archibugi, Daniele 396
Arendt, Hannah 89, 146
Arkoun, Mohammed 463
Arts, Bernd 476
Ashraf, Ali 463
Aspalter, Christian 476
Athanasiou, Tom 176
Aydin, Mustafa 463

Baldwin, Robert 92, 94, 308
Balogh, Thomas 410
Barbalet, Jack M. 74
Barber, Benjamin 123, 187, 205, 227, 245, 248, 425, 431, 433, 440, 488
Barbier, Edward 183
Barry, Brian 502f
Bathke, Gustav-Wilhelm 368
Bator, Francis M. 256
Bauer, Michael W. 379
Bechmann, Gotthard 92, 94
Beck, Ulrich 92ff, 102, 107, 112, 211, 216, 218, 251, 274, 350, 352, 396f, 427, 441
Beckett, Katherine 297f
Beem, Christopher 498
Begg, Iain 379
Bell, Daniel 469
Bellah, Robert N. 467
Bello, Walden F. 462, 464f
Benhabib, Seyla 107, 498, 500, 502
Benner, Mats 297, 358
Bergem, Wolfgang 506
Berger, Brigitte 102, 107
Berger, Peter L. 102, 107, 467
Berghman, Jos 379
Berg-Schlosser, Dirk 506
Berkes, Fikret 171, 173f, 183
Berlin, Isaiah 41ff, 90, 98, 129, 144, 153ff, 166, 587
Bernstein, Eduard 25, 97, 253, 277, 586
Beyme, Klaus von 525
Birnbacher, Dieter 93
Blair, Tony 400, 513, 515, 533, 582, 598
Blanke, Thomas 571ff
Bobbio, Norberto 91, 525
Bonoli, Giuliano 325
Bosch, Gerhard 350, 354
Bourdieu, Pierre 485
Brandt, Willy 26, 197, 215, 445
Braun, Rainer 448
Braun, Thorsten 448
Briggs, Asa 29, 319
Brint, Michael 506
Brühl, Tanja 448
Brunner, Georg 276
Bryce, James 68
Buchanan, James M. 131, 211
Budge, Ian 578
Buergenthal, Thomas 81f, 87
Bungarten, Pia 86
Bundgaard Vad, Torben 297, 358
Burchill, Scott 435
Burnell, Peter 601f
Burnheim, John 431
Burns, Tom R. 133
Bush, George W. 583
Buslei, Hermann 360
Butler, Judith P. 107
Büttner, Thea 409

Calleo, David 583
Calvert, Peter 601f
Castells, Manuel 228
Cave, Martin 308
Chen, Haichun 413
Chow, Nelson W. 475
Clinton, Bill 513, 515
Cohen, Gerald A. 108, 259, 606
Cohen, Hermann 61

T. Meyer, *Theorie der Sozialen Demokratie,* DOI 10.1007/978-3-531-92841-8,
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Cohen, Jean L. 498, 606
Cohen, Joshua 606
Conrady, Otto 490, 492
Cover, Robert 117
Croissant, Aurel 106, 469, 607
Crossland, Anthony 162ff
Crouch, Colin 304, 317
Culpepper, Pepper D. 289
Cuperus, René 249, 514, 516, 525
Czada, Roland 273, 308f, 318
Czech, Brian 175
Czempiel, Ernst-Otto 444, 583f

Dahl, Robert A. 13, 45f, 48f, 107, 459, 501ff
Daly, Herman E. 171, 173, 175f, 178f, 181, 185, 188, 191
Däubler, Wolfgang 377
Davidson, Alastair 73
Davies, Derek 470
Dawes, Robyn M. 137
De Bary, Theodor 471
de la Porte, Caroline 379
de Lauretis, Teresa 107
de Swaan, Abram 92, 94
de Toqueville, Alexis 577
Denzau, Arthur T. 134
Derichs, Claudia 465
Dettling, Warnfried 211, 314
Di Zerega, Gus 177
Dingeldey, Irene 341
Dixon, John 475
Doehring, Karl 81, 87
Doktor, Peter 174
Donges, Patrick 225
Dörner, Manfred 231
Dower, Nigel 419ff
Downs, Anthony 17f, 129, 131, 225
Dryzek, John S. 22, 181f, 432f, 440, 606, 608
Dubiel, Helmut 238
Duffek, Karl A. 514, 516, 525
Dworkin, Ronald 15, 43, 92f, 99f, 105, 117, 125, 127, 144, 152, 157ff, 168, 265, 344, 606

Ebbinghaus, Bernhard 487
Ebing, Iris 344
Edelman, Murray 595
Ehrlich, Paul R. 191
Eichler, Willi 84, 91, 149, 592
Eide, Asbjørn 18
Elsenhans, Hartmut 402, 404f, 408, 411, 413, 415f, 445, 452
Elster, Jon 334, 606f
Ende, Werner 463
Engels, Markus 87
Esping-Andersen, Gøsta 27, 29, 50, 140, 164, 188, 253f, 264, 268, 294, 297, 312, 317, 322, 324, 328ff, 334, 337, 340ff, 365f, 372, 385, 390, 475f, 479, 534, 538, 543, 550, 575f, 606, 625
Esser, Hartmut 510
Etzioni, Amitai 21, 118, 121, 123f, 248
Evers, Adalbert 244f, 270
Ewers, Hans-Jürgen 207, 256

Fairbank, John K. 406
Falk, Richard A. 424
Fanon, Frantz 410
Faulks, Keith 73, 77f, 408, 420, 422, 435
Fennema, Meindert 508
Ferrera, Maurizio 319
Fichte, Johann Gottlieb 52, 60f
Field, Frank 130
Fishkin, James 100, 227, 236, 498, 606
Fitch, Nancy 415
Flaig, Berthold Bodo 132, 485
Folke, Carl 171, 173f, 183
Forst, Rainer 120
Foucault, Michel 573
Fraser, Nancy 491f
Frenzel, Martin 355, 516, 529
Friedman, Milton 148, 342f, 608
Fritsch, Michael 207, 256
Fuchs, Dieter 484
Fukuyama, Francis 35

Gabriel, Oscar W. 506, 572
Galbraith, John K. 184ff
Gale, William 344
Gallie, Duncan 340, 595
Galston, William A. 506,
Gamillscheg, Hannes 332f, 363
Ganghof, Steffen 343, 345
Geiling, Heiko 247
Geissler, Birgit 109
Genschel, Philipp 315f
Genser, Bernd 347
Giddens, Anthony 20f, 24, 105, 193, 198f, 212, 376, 396, 401, 428, 441, 471, 513, 515f, 523, 597, 609
Gingerich, Daniel W. 284, 291, 562
Glotz, Peter 232
Golden, Miriam 303
Goodman, Roger 466, 474f, 477, 479
Gottlieb, Robert 184

Gowdy, John M. 175ff, 181
Granados, Gilbert 207
Gray, John 35f, 38, 40ff, 89f, 108, 144, 155, 166
Grebing, Helga 117
Greven, Thomas 449ff, 461
Grunberg, Isabelle 263, 268, 445f
Guéhenno, Jean-Marie 21, 210, 396, 399, 444
Gukenbiehl, Hermann L. 367
Gurgsdies, Erik 207, 329

Habermas, Jürgen 35, 100, 123, 127, 151, 157ff, 168, 199, 216, 220, 223, 225ff, 236, 240f, 265, 309, 331, 371, 461, 472, 480, 509f, 573, 593, 597, 606
Hachmeister, Lutz 229
Haig, Murray 347
Hain, Roland 263
Hall, Peter 50, 211, 280ff, 290ff, 296ff
Haller, Gret 574, 583
Halm, Dirk 507
Halpern, Manfred 409
Hammar, Tomas 117
Han, Sang Jin 471ff, 481
Harrington, Michael 174, 574
Hauchler, Ingomar 442f, 436
Haus, Michael 120
Hawken, Paul 173f, 176, 178ff, 184ff, 189f
Hayek, Friedrich August von 16, 39, 44, 48, 50, 90, 98, 148, 172, 273, 608
Heberer, Thomas 465
Hedborg, Anna 573
Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 68
Heidelmeyer, Wolfgang 85, 87, 141
Heimann, Eduard 97, 254, 277, 586
Heimann, Horst 253, 592
Heinelt, Hubert 246
Heinze, Rolf G. 248, 346
Held, David 30, 32, 206, 245, 251, 396f, 399, 419, 423, 427, 433f, 441, 444, 448, 601, 606
Heller, Hermann 25f, 28f, 32, 41, 46, 50ff, 86, 88f, 97, 141ff, 145, 147, 160, 167, 172, 195, 202, 481, 491f, 591, 610, 613f
Hemerijck, Anton 317, 319, 321, 328, 331f, 359, 361, 575
Henning, Eike 58
Hennis, Wilhelm 215
Herder, Johann Gottfried 490
Hewitt, Martin 320
Hicks, Alexander 606
Hinchman, Lew 171, 183, 187, 329
Hinchman, Sandra 183, 187
Hinsch, Wilfried 89, 119, 170, 419f, 587
Hirst, Paul 205, 216f, 336, 606
Hobbes, Thomas 39
Hobe, Stephan 82, 87
Hobhouse, Leonard T. 44,155
Hobson, John Atkinson 412
Höffe, Otfried 87, 141, 145, 155f, 160, 162, 245, 401, 419f, 426, 436ff, 578, 599
Hofferbert, Richard I. 578
Hoffmann, Christian H. 314
Holland-Cruz, Barbara 107, 109
Holliday, Ian 476
Hollingsworth, J. Rogers 50
Honneth, Axel 120, 136, 248, 353, 511
Horn, Karen 342
Horn, Manfred 207, 256
Hort, Sven O. 476
Huber, Evelyne 50, 601, 603
Huntington, Samuel 421, 462
Hutton, Will 39f, 372, 537, 574, 607
Hyman, David N. 263

Ibn Khaldûn, Abd-al-Rahman 406
Inglehart, Ronald 596
Ismayr, Wolfgang 536
Issing, Otmar 314
Iversen, Torben 50, 301ff, 589

Jacobs, Didier 475, 477
Jahoda, Marie 353
Jänicke, Martin 180, 187ff, 211
Jann, Werner 202, 212
Jansson, Annmari 178
Jarren, Otfried 225
Jaspers, Karl 416
Jaurès, Jean 97
Jellinek, Georg 52
Jeong, Kuk-Won 134
Joas, Hans 121
Johnson, Paul 194, 336
Jones, Catherine 466, 474f, 477

Kahneman, Daniel 134
Kalecki, Michal 402
Kamppeter, Werner 539, 547, 574
Kandel, Johannes 514, 516, 525
Kang, Yuwei 481
Kant, Immanuel 60, 90, 144
Katterle, Siegfried 314
Kaufmann, Franz-Xaver 369, 372
Kaul, Inge 263, 268, 445f
Kausikan Bilahari 470

Kautsky, Karl 25
Kay, John 274
Kayser, Folke 414, 450f, 591
Keller, Bernd 380
Kellner, Hansfried 102, 107
Kelsen, Hans 52, 54f, 64, 141
Kemal, Mustafa 463
Kersting, Wolfgang 86, 161f, 265, 334, 586, 606
Keynes, John Maynard 402
Kim, Dae-Jung 464, 469ff
Kimminich, Otto 82, 87
Kirchheimer, Otto 58
Kirchhof, Paul 343, 346
Kitschelt, Herbert 50, 295f, 298f
Kittel, Bernhard 304
Klammer, Ute 361f
Klein, Ansgar 239ff, 270
Klingemann, Hans-Dieter 484, 578
Knetter, Michael M. 292
Knieps, Günter 207, 256
Knöll, Ralf 379
Koch, Susanne 332
Kohl, Jürgen 338, 550
Kohlberg, Lawrence 462, 472
Köhler, Martin 396
Kokott, Juliane 81, 87
Koopmans, Ruud 511
Korpi, Walter 312
Kowalsky, Wolfgang 378
Krakowski, Michael 256
Krebs, Angelika 152
Kremendahl, Hans 25, 52, 577
Krück, Mirko 551f
Ku, Yeun-wen 477
Kuan Yew, Lee 464, 467, 468f
Kuhnle, Stein 476
Kulke, Hermann 463
Küng, Hans 462
Kwon, Huck-ju 475ff
Kymlicka, Will 492f, 499f, 505f, 511, 606

Lampert, Heinz 377
Lang, Joachim 343
Lassalle, Ferdinand 41, 46, 97, 253
Lazarsfeld, Paul Felix 353
Ledyard, John O. 137
Lee, Eun-Jeung 52, 57, 68, 142, 464f, 471, 474f, 477ff, 547, 574
Lehner, Franz 536
Lehrer, Mark 289
Leibfried, Stephan 319, 364, 369, 373, 381ff, 397, 456, 476f, 547, 550, 601, 606
Leibniz 473
Lemân, Gudrun 278, 313
Lenin, Wladimir Iljitsch 404
Leopold, Aldo 172
LeTourneau, Roger 410
Levi, Margaret 137f
Lewin, Leif 129, 137
Lijphart, Arend 601
Link, Werner 401, 426
Linklater, Andrew 435
Lipset, Seymour Martin 13, 45, 484f, 574, 602, 606
Locke, John 35, 37ff, 42, 47, 80, 240, 257, 488
Lockwood, Douglas 511
Lösche, Peter 117, 482
Lovins, Amory 190
Lovins, Hunter L. 190
Löwenthal, Richard 216, 221, 306, 410
Luhmann, Niklas 92, 211, 219, 228, 255, 573
Lütz, Susanne 273, 285, 288, 308f, 318

MacIntyre, Alasdair 488
Macpherson, Crawford B. 89, 153ff, 166
Mahathir, Mohamad 464, 467
Mahnkopf, Birgit 107, 442, 445, 448, 457
Maier, Friederike 109
Majone, Giandomenico 314, 318
Malkin, Jesse 263
Mann, Michael 606
Manow, Philip 487
Mao, Zedong 468, 476
Margalit, Avishai 136f, 353, 511
Marks, Gary 485, 602
Marshall, Thomas H. 73ff, 91, 153, 172, 491, 505, 594, 614
Martens, Jens 263
Marty, Martin E. 462
Marx, Karl 25, 97, 277, 403, 406, 413, 490, 606
Maslow, Abraham Harold 596
Mattick, Paul 409
Matzner, Egon 269, 314
Mau, Steffen 515
Maus, Ingeborg 64
Mayntz, Renate 20, 198f, 597
McDaniel, Carl N. 175ff, 181
McGrew, Anthony 251, 396, 419, 429, 431, 434f, 444, 448
McKibben, Bill 174, 179, 185
McPherson, Michael 37, 89
Mead, George H. 136
Meidner, Rudolf 301, 573
Meier, Christian 276

Meinardus, Ronald 471
Menzel, Ulrich 467
Merkel, Wolfgang 13, 106, 170f, 200, 211, 446, 460, 463, 469, 481, 513, 516, 519, 523, 529, 531, 532f, 551ff, 600, 603, 605, 608, 610
Messner, Dirk 442f, 444, 448
Mette, Stefan 273, 308f, 318
Meyer, Thomas 15, 25ff, 35, 43, 46, 52, 61, 90f, 100f, 120, 132, 135, 139, 144, 147, 198, 206, 210f, 215, 227f, 231, 239, 242, 247, 252f, 259, 277, 319, 374, 396, 399, 461f, 485, 500, 511, 513f, 516, 523ff, 533, 547, 580, 592, 594, 611
Michel, Albert 281
Michels, Robert 577
Miethke, Jürgen 40
Mill, John Stuart 47, 155
Miller, Susanne 117
Milner, Henry 164, 255, 312, 371, 486f, 537, 573
Möller, Gunnar 486
Möller, Gustav 97f
Mommsen, Wolfgang J. 35
Montesquieu, Charles 60
Muir, John 172, 175
Müller, Christoph 52, 54f, 64, 141
Müller, Hans 26
Müller, Jürgen 207, 256
Münch, Richard 35, 169, 228
Murphy, Liam 157, 258, 344
Musgrave, Richard A. 343
Muzaffar, Chandra 464
Myles, John 349f

Nagel, Thomas 150, 152, 157, 258, 265, 344
Naphtali, Fritz 278, 311
Neher, Clark D. 4664, 468
Neidhardt, Friedhelm 234
Nelson, Leonard 61
Neumann 15, 36
Nida-Rümelin, Julian 103, 114, 157
Niedermayer, Oskar 572, 580
Norgaard, Richard B. 175
Norris, Pippa 236
North, Douglass C. 134
Novy, Klaus 253, 277f, 311
Nozick, Robert 39f, 44, 50, 77, 90, 119, 148, 151, 258, 261f, 265, 488, 490
Nullmeier, Frank 29
Nuscheler, Franz 442, 444, 448
Nussbaum, Martha 100, 594

O'Connor, James 174, 189
O'Donnell, Guillermo 13, 604, 606, 608
Ochel, Wolfgang 357
Offe, Claus 203, 206, 237, 396, 586, 595, 606
Ontrup, Rüdiger 147, 227
Orbell, John 137
Ostheim, Tobias 255
Otto, Frank 314

Palme, Joakim 371
Panebianco, Angelo 572
Park, Chung Hee 468, 476f, 481
Parsons, Talcott 486
Paugam, Serge 595
Peng, Ito 475
Pesthoff, Victor 336
Pfau-Effinger, Birgit 109
Pfennig, Werner 470
Pieper, Josef 40
Pierson, Paul 318, 373, 381ff
Plasser, Fritz 235, 590
Plasser, Gunda 235, 590
Platzer, Hans-Wolfgang 373
Pleines, Heiko 276
Plessner, Helmut 135
Pochet, Phillippe 379
Polanyi, Karl 44, 172f, 182, 203f, 207, 254f, 287, 309
Pontusson, Jonas 50, 281, 295, 301ff
Potthoff, Heinrich 117
Powell, G. Bingham 13
Powell, Martin 320
Priller, Eckhard 212, 242
Prugh, Thomas 173, 176, 178, 182, 187ff, 191
Przeworski, Adam 14f, 22, 577, 590, 602, 606
Putnam, Robert 173, 239, 243, 249, 352, 508f, 537

Rager, Günther 229
Randzio-Plath, Christa 78
Rasmussen, Poul Nyrup 251, 443f, 447ff, 585, 609
Rauch, Ulrich 244f, 270
Rawls 82f, 100, 143f, 150f, 157ff, 168, 181f, 265, 343f, 473, 489, 496, 503
Reese-Schäfer, Walter 120
Rehn, Gösta 301
Reichel, Peter 372, 485
Rein, Martin 336, 339, 574
Reischauer, Edwin O. 406
Rhodes, Martin 284, 319, 357
Riegel, Klaus-Georg 466

Rieger, Brigitte 416
Rieger, Elmar 456, 476f, 601
Robinson, Joan Violet 402
Rodriguez, Maria João 378, 585
Roepke, Wilhelm 415
Rogers, Joel 606
Rohe, Karl 147, 487
Rosenau, James N. 440
Roth, Michèle 87
Roth, Roland 209, 237, 246
Rothermund, Dietmar 463
Rothschild, Kurt W. 314
Rothstein, Bo 99, 133f, 138f, 317, 337f, 340, 370, 486, 537f, 574ff, 595
Rousseau, Jean-Jaques 60, 490
Rueschemeyer, Dietrich 601f
Ruggie, John Gerard 396f
Runge, Brigitte 336

Salanié, Bernard 256
Samuelson, Paul A. 263, 269
Sandbrook, Richard 33, 417f
Sandel, Michael 120f, 488, 490
Sartori, Giovanni 14, 16, 36, 46, 225
Sassoon, Donald 26f, 516, 577
Sauer, Martina 507
Schanz, Georg von 347
Scharpf, Fritz W. 14, 20f, 198, 202, 206, 210f, 251, 280, 294f, 307, 314ff, 319, 329f, 337ff, 342, 345f, 350, 354f, 374, 383ff, 388, 392, 395f, 398, 516, 533, 596f, 600, 609
Schelkle, Waltraud 357
Schenk, Michael 229
Scherrer, Christoph 449ff
Schicha, Christian 147, 227
Schiller, Theo 35
Schimank, Uwe 20, 198f, 597
Schissler, Jakob 506
Schleicher, Andreas 364, 368
Schluchter, Wolfgang 52, 66, 141f
Schludi, Martin 379
Schmalz-Bruns, Rainer 75, 242, 595
Schmid, Josef 342
Schmidt, Manfred G. 13ff, 21f, 24, 23, 45, 202, 209, 211, 225f, 251, 294f, 314, 316f, 319, 329f, 338, 350, 459, 516, 533, 535, 542, 548f, 553, 578f, 592, 596, 600f, 607
Schmidt, Vivian A. 133, 143, 167, 281, 289, 346, 354f, 371, 576
Schmitt, Carl 52, 57
Schreiber, Jochen 368
Schröder, Gerhard 523, 582
Schröder, Hans-Henning 276
Schroeder, Wolfgang 516
Schulz, Winfried 232
Schulze, Gerhard 354
Schumpeter, Josef 17f, 225
Schwan 35
Schwartz, Herman 357
Schweizer, Urs 263, 270
Schwengel, Hermann 373
Seidelmann, Reimund 419
Seldon, Arthur 336
Seliger, Martin 35, 37
Selznick, Philip 120, 482
Sen, Amartya 41, 100, 353, 446, 481, 507, 551, 594, 626
Sengenberger, Werner 414
Senghaas, Dieter 467
Sennett, Richard 351
Shapiro, Robert Y. 4875
Shaw, George Bernard 97, 253
Shell, Kurt L. 487
Sik, Ota 277
Simma, Bruno 84, 86
Simons, Henry 347
Sivaraksa, Muzaffar 452
Sivaraksa, Sulak 464
Skocpol, Theda 487
Slemrod, Joel 336
Smend, Rudolf 344
Smith, Adam 47, 172, 343, 347
Sombart, Werner 403
Sommer, Dieter 368
Song, Bok 468
Song, Young-Bae 473
Soskice, David 50, 211, 280ff, 290ff, 296ff, 623
Soysal, Yasemin Nuhoglu 80, 421
Sprague, John 577
Staff, Ilse 52, 60, 65, 141
Stahl, Helmut 314
Statham, Paul 511
Stein, Lorenz von 24
Steiner, Viktor 360
Stephens, John D. 50, 601ff
Stern, Marc A. 263, 268, 445f
Stieglitz, Joseph 443, 447
Stitz, Uta 244f, 270
Stöss, Richard 572
Strack, Dieter 413
Strasser, Johano 96, 107, 111

Streeck, Wolfgang 30, 200, 210, 251, 281, 287, 292, 295, 314, 317, 328, 346, 381f, 396f, 399
Street, John 506
Sunkel, Osvaldo 414
Swenson, Peter 302

Taylor, Charles 136, 473, 492, 496f, 510
Teló, Mario 378, 585
Thatcher, Margaret 238, 301
Thompson, Mark R. 466
Thoreau, Henry David 172
Thränhardt, Anna Maria 476
Tibi, Bassam 463
Tiegel, Dieter 314
Tillie, Jean 508
Tillmann, Katja 361f
Tilton, Timothy 99, 537, 573
Tinbergen, Jan 31, 398
Ton, Vi 476
Tönnies, Ferdinand 122
Trabert, Lioba 358
Trainer, Ted 173f, 176, 180, 186
Traube, Klaus 96, 107, 111
Traxler, Franz 303
Tremewan, Christopher 476
Tullok, Gordon 211
Turner, Bryan S. 74, 606
Turner, Robert K. 174
Tversky, Amos 134

Ueberhorst, Reinhard 133
Ueltzhöffer, Jörg 132, 485
Unger, Brigitte 359

Van den Anker; Christien 420
Van der Gaag, Pieter 449, 454
Van Doorn, Nils 476
Van Parijs, Phillippe 159, 331, 334
Varshney, Ashutosh 247, 505
Venus, Theodor 314
Verba, Sidney 132, 461, 483, 506
Vester, Michael 132, 339, 608
Vickers, John 274
Viherkenttä, Timo 347f
Vilmar, Fritz 215f, 311, 336
Visser, Jelle 329, 331f, 359, 361
Vivekanandan, Bhagavathi P. 463
Vogel, Ezra 475
Voltaire 473
Vorländer, Hans 35

Wad, Peter 474
Wallerstein, Michael 303
Walwei, Ulrich 332
Walzer, Michael 120, 147, 157ff, 167f, 249, 265, 496
Wang, Ming 473
Weber, Fritz 314
Weber, Max 467, 477, 573, 577
Wehrhöfer, Ulrich 248
Wei, Jingsheng 470
Weil, Reinhard 206**,** 239
Wein, Thomas 207, 256
Weinkopf, Claudia 360
Weiss, Manfred 453
Weissbrodt, David 454
Weizsäcker, Carl-Christian von 210, 262, 395, 426, 428
Wellisch, Dietmar 262f
Wellmer, Albrecht 419
Wells, Robert N. 494
Western, Bruce 297f
White, Gordon 466, 474f, 477, 479
White, Julie A. 116f, 119
Whyman, Philip 301
Widmaier, Ulrich 536
Wiegard, Wolfgang 347
Wildavsky, Aaron 263f
Wilkinson, Charles 493f
Williams, John 419f
Willke, Helmut 211, 216, 219, 223
Wren, Anne 589

Yamaguchi, Jiro 547
Yong Kwon, Hyeok 281, 295
Young, John T. 487

Zahlmann, Christel 120
Zakaria, Fareed 604, 606
Zeisel, Hans 353
Zhang, Jungiong 476
Zhang, Junhua 471
Zimmer, Annette 212, 242
Zürn, Michael 30, 206, 213, 245, 251, 427f, 440