

Thomas Meyer

Theorie der Sozialen Demokratie

2., durchgesehene
und aktualisierte Auflage



BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU
NIKATION PARTEIENSYSTEM RECHTSSTAAT GERECHTIGKEIT STAAT POLI

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 Forschungsergebnisse 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 oder faktisch 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 libertären 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 libertären¹ 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 absehbarer 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 überprüfbareren 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

Demokratiethoretischer 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 machen¹. 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 einig². 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 erfolgsversprechenden 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 stellen³.

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 Globalisierung⁴. 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

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 Demokratietheorie⁵. 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* Demokratie⁶.

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 sind⁷. 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 Programms⁸. 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 einsetzen⁹. Verschiedenartige politische Akteure wiederum können den Begriff *Soziale 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 suchen¹⁰.

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 Konservatismus¹¹. 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 prägt¹². 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* bezeichnet¹³. Der von ihr gesetzte Rahmen lässt Raum für die beiden Hauptvarianten einer *libertären* und einer *Sozialen* 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 bedarf¹⁴. 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 werden¹⁵. 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 rechnet¹⁶. 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 undurchführbar¹⁷. 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 erkaufte 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 gehaltenen 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 legitimierungstheoretisch 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 beruhen oder sich in der Entfaltung aus ihnen abgeleiteter Postulate erschöpfen. 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 stellen¹⁸.

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 entfaltet¹⁹; 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 demokratiethoretischen, 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 soziostrukturellen* Risiken für die Realwirkung der universellen Grundrechte, *zweitens* von den *intersubjektiv überprüfbar*en 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 weitgehend auf einem solchen methodologischen Selbstverständnis²⁰. 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 ist²¹. 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* gelten²³.

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 erklären²⁴. 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 zukunfts-offenen Transformationsphase der Demokratie, in der mit respektablen Gründen sogar schon das Ende der herkömmlichen Demokratie diagnostiziert worden ist²⁵, 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 stellen²⁶. 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* orientiert²⁷. Der leitende Gesichtspunkt,

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 überprüfbareren 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 machen²⁸. 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 untersucht²⁹.

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 abgeleitet³⁰.

Der Anspruch der Theorie

Der Anspruch einer *Theorie* der Sozialen Demokratie ergibt sich im Verständnis dieses Entwurfs aus einer Absicht nach logisch kohärenten, teils diskursiv, teils empirisch überprüfbar zusammenwirkenden 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 worden³¹. 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 sind³². 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 Randbedingungen³³. 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 lässt³⁴. 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 *Soziale 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 Staates³⁵. 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 Demokratie³⁶.

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 bloßgelegt³⁷. 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 auf³⁸. 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 Fundamentalismus³⁹. 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 *Sozialen 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 verändern⁴⁰. Zwar hat für einige von ihnen, darunter die deutsche und die österreichische Sozialdemokratie⁴¹, der Begriff der Sozialen Demokratie seit Anbeginn eine zentrale Rolle gespielt, aber eher in ihrer theoretischen Selbstverständigung als im Parteinamen oder als programmatischer Leitbegriff⁴². 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* gestellt⁴³. 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 Spiel⁴⁴. 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 zurückgewiesen⁴⁵. 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 unüblich⁴⁶. 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 entsprechen⁴⁷.

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 *Soziale Demokratie* bezeichnet worden ist, hat der Begriff auch eine öffentlich-rechtliche Bedeutungsebene gewonnen⁴⁸. 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 *parteigebundenen*. 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* hinzufügt⁴⁹. 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 Sozialstaats, 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 können⁵³. 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 bearbeiten⁵⁴. 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 muss⁵⁵.

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 offene 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 können⁵⁶.

⁵³ Held/ Mc Grew 2000

⁵⁴ Streeck 1999, Zürich 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 verfasseter 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 worden⁵⁷. Für die Wahl dieser Verfahrensweise geben die folgenden Gründe den Ausschlag:

Erstens: Die demokratischen Nationalstaaten bzw. die regionalen politischen Kooperationsysteme 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 Handlungsbedingungen einbezieht, unabhängig davon in welcher Reihenfolge die spezifischen Probleme der globalen Handlungsebene dargestellt werden⁵⁸.

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 haben⁵⁹.

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 Rücksichtnahme 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 Kerngehalts 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