



Rainer Eisfeld

Pluralismus, Machtballung, Demokratisierung

Neue Horizonte für die
deutsche Pluralismusdebatte



Nomos

Rainer Eisfeld

Pluralismus, Machtballung, Demokratisierung

Neue Horizonte für die
deutsche Pluralismusdebatte



Nomos

© Titelbild: WrukolakasDesign/Veit Störmer – stock.adobe.com

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

ISBN 978-3-7560-3080-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-5422-4 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2025

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2025. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

“The problems of representation and participation are central to the pluralist state... Among the critical voices, Rainer Eisfeld’s is the most intriguing because of the breadth of historical approach and the concreteness of analysis.”

Henry W. Ehrmann (†), American Political Science Review

“Rainer Eisfeld’s leadership in the fields of pluralism and analysis of the discipline in the International Political Science Association means that he has quite a background to share with us.”

John Trent, ehemaliger IPSA-Generalsekretär

„Rainer Eisfeld, emeritierter Osnabrücker Politikwissenschaftler, hat jüngst in seinem Fach Geschichte gemacht.“

Wilhelm Bleek („Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland“)
über die Eschenburg-Debatte

Rainer Eisfeld, Jahrgang 1941. 1966 Diplom-Volkswirt, Universität Saarbrücken. 1971 Promotion, Universität Frankfurt, bei Christian Graf von Krockow und Iring Fetscher (Promotionspreis der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät). 1974–2006 H4/C4-Professor für Politikwissenschaft, Universität Osnabrück. 2002 Gastprofessor am Department of Political Science der University of California at Los Angeles (UCLA).

1989 Akademie-Stipendium der Volkswagen-Stiftung. 1994–2017 Kuratoriumsmitglied der Stiftung Gedenkstätten Buchenwald und Mittelbau-Dora. 1999 Koordination des wissenschaftlichen Begleitprogramms der Ausstellung *Vernichtungskrieg. Verbrechen der Wehrmacht 1941 bis 1944* für Osnabrück.

2000–2006 Vorsitz des Research Committee on Socio-Political Pluralism der International Political Science Association (IPSA). 2006–2012 Mitglied des IPSA Executive Committee als Vertreter der Forschungsausschüsse.

1997 Wahl der Studie *Mondsüchtig. Wernher von Braun und die Geburt der Raumfahrt aus dem Geist der Barbarei* (¹1996, ³2012) unter die Wissenschaftsbücher des Jahres durch die Jury der Zeitschrift *Bild der Wissenschaft*. 2010 Auswahl des mit Leslie A. Pal herausgegebenen Sammelbands *Political Science in Central-East Europe* durch das IPSA Executive Committee (‘Recommended by the International Political Science Association’).

Bei Nomos erschien Rainer Eisfelds bahnbrechendes Werk: *Ausgebürgert und doch angebräunt. Deutsche Politikwissenschaft 1920–1945* (1991, 2. erweiterte Auflage 2013); außerdem: *Streitbare Politikwissenschaft* (2006, mit einer Einführung von Michael Th. Greven).

„Dem Egoism kann nur der Pluralism entgegengesetzt werden,
d. i. die Denkungsart: sich nicht als die ganze Welt in seinem Selbst
befassend, sondern als einen bloßen Weltbürger zu betrachten
und zu verhalten“

Immanuel Kant: *Anthropologie in pragmatischer Hinsicht* (1798)

Mitgeteilt durch Achim von Borries (1928–2013) – sensibler Humanist,
kluger und skeptischer Beobachter seiner Zeit; Redakteur der *Blätter für
deutsche und internationale Politik* (1959–1965) und der *Vorgänge* (1973–
1979)

Bücher:

Selbstzeugnisse des deutschen Judentums (1962, ^{2erw}1988)

(Hrsg., neue Übersetzung): John Stuart Mill: *Über Freiheit* (1969)

(Hrsg., mit Ingeborg Brandies-Weber): *Anarchismus* (1970, ²2007)

(Hrsg.): *Preußen und die Folgen* (1981)

(mit Peter Daniels u. a.): *Quiet Helpers. Quaker Service in Postwar Germany* (2000)

(Hrsg.): *Rebell wider den Krieg: Bertrand Russell* (2006)

Seinem Andenken widme ich dieses Buch.

Die Problematik einer pluralistischen Demokratie, oder auch eines demokratischen Pluralismus, bildet nur einen Teilaspekt eines generellen Dilemmas im politischen Leben: Wieviel Autonomie, und wieviel Kontrolle? ... So gesehen, kommt das Grundproblem des demokratischen Pluralismus einer Charakterisierung des gesamten Bemühens politischer Theorie seit ihren Anfängen sehr nahe.

ROBERT A. DAHL: *Dilemmas of Pluralist Democracy* (1982)

Theoretisch mag ein Staat existieren, um seinen Angehörigen das bestmögliche Leben zu gewährleisten. Untersuchen wir aber die harten Tatsachen, dann ergibt sich mit schmerzlicher Klarheit, dass er nicht für das Wohl der Gemeinschaft als ganzer, sondern lediglich eines bestimmten Teils sorgt.

HAROLD J. LASKI: *Studies in the Problem of Sovereignty* (1917)

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel	Von Ernst Fraenkel zu Harold Laski, Robert Dahl, schließlich den Kontroversen um ethno-kulturellen Pluralismus	11
2. Kapitel	Die deutsche Pluralismusdebatte: Inwiefern verkürzt? – Wo es hapert	21
3. Kapitel	Die deutsche Pluralismusdebatte: Weshalb steckengeblieben? – Warum es hapert	29
4. Kapitel	Drei Wissenschaftler, drei Lebenslinien – drei Denkansätze	39
5. Kapitel	„Der Neo-Pluralismus kämpft gegen den Schatten Stalins“ (Ernst Fraenkel)	49
6. Kapitel	„Das großartigste Kunstwerk, das die westliche Hemisphäre hervorgebracht hat, sind die Vereinigten Staaten von Amerika“ (Ernst Fraenkel)	61
7. Kapitel	„...man unter Pluralismus das Mit- und Gegeneinander von autonomen Gruppen mit einem lebendigen Gruppeninteresse, einem ausgeprägten Gruppenbewußtsein und einem hoch entwickelten Gruppenstolz versteht“ (Ernst Fraenkel)	85
	Zur Theorie eines partizipatorischen Pluralismus (I)	110
8. Kapitel	„Politische Demokratie kann nicht Wirklichkeit werden, so lange ihr keine Wirtschaftsdemokratie entspricht“ (Harold J. Laski)	113
9. Kapitel	„...das Entwicklungspotenzial pluralistischer Demokratie optimal verwirklichen durch eine dritte demokratische Transformation“ (Robert A. Dahl)	147

	Zur Theorie eines partizipatorischen Pluralismus (II)	167
10. Kapitel	Globale Migration, heterogene Einwanderungsgesellschaften: Pluralismus oder Tribalismus?	173
11. Kapitel	„Oberstes Anliegen des Pluralismus ist die Gewährleistung interkulturellen Friedens“ (Giovanni Sartori)	185
	Zur Theorie eines partizipatorischen ethno-kulturellen Pluralismus	207
12. Kapitel	Heil Höcke? Ethno-kultureller Pluralismus als politischer Gestaltungshorizont und die Wiederkehr völkischer Gegenkräfte	211
Anhang	Ernst Fraenkel und Claudia Pinls Seminarkritik von 1967	229
Literatur		241
Index		263

1. Kapitel

Von Ernst Fraenkel zu Harold Laski, Robert Dahl, schließlich den Kontroversen um ethno-kulturellen Pluralismus

Ist ein Buch über Pluralismus, über Pluralismusdebatten gar, nicht aus der Zeit gefallen?

In seiner kürzlich erschienenen Darstellung: *Achterbahn. Europa 1950 bis heute* verwendet der bedeutende britische Historiker Ian Kershaw mehr als dreißigmal die Begriffe „pluralistisch“ beziehungsweise „Pluralismus“. Ganz selbstverständlich setzt er sie gleich mit dem „Prinzip des Wettstreits mehrerer Parteien um die Regierungsmacht“ auf der Basis von Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, persönlicher Freiheit und kapitalistischer Wirtschaft (Kershaw 2019: 584, 132).

Ebenso selbstverständlich fasst er die „pluralistische liberale Demokratie“ als Gegensatz auf sowohl repressiver Rechtsregime – spanischem Franquismus, portugiesischem Salazarismus, der Türkei und Griechenland unter Militärdiktaturen – wie der ehemaligen kommunistischen Satellitenstaaten Osteuropas im „Schraubstock“ sowjetischer Macht (vgl. ders. 2019: 77, 137).

Und nicht minder selbstverständlich schließlich setzt Kershaw bei seinem einzigen, über diese Bestimmung hinausgehenden Begriffsbezug „pluralistische Gesellschaft“ gleich mit „offener Gesellschaft“ (ders.: 260). *Sir Popper comes to mind.*

Nimmt man Kershaws Verfahrensweise als *pars pro toto*, dann ist die Definition von Pluralismus zurückgekehrt zu dem, was nach dem 2. Weltkrieg der frühe Robert Dahl in den USA oder Ernst Fraenkel in Westdeutschland unter dem Begriff verstanden wissen wollten: „Pluralistische Demokratie“ mit den Hauptmerkmalen Verbände- und Parteienpluralismus als „Widerpart und Gegenpol [zum] autoritären, vor allem aber [zum] totalitären System“ (Steffani 1980b: 38).

Damit scheint der Kreis geschlossen, weiteres Nachfragen überflüssig. Oder doch nicht?

Das letzte Wort dürfte in diesem Punkt nicht (Sir) Kershaw behalten, sondern sein Kollege (Sir) Bernard Crick¹ aus dem Nachbarfach Politikwissenschaft mit der in den frühen 1970er Jahren getroffenen Feststellung: „Pluralismus ist ein mehrdeutiges und umstrittenes Konzept“ (Crick 1972: 57).

Denn jenseits der eben umrissenen Auffassung Kershaws hat sich bis in die Gegenwart immer wieder ein anderes, radikaler ansetzendes Pluralismusverständnis zu Wort gemeldet. Es umschloss sowohl eine kritische Sicht auf den Ist-Zustand wie konkrete Vorschläge zum angestrebten Sollzustand. Seine Kernpunkte lassen sich in wenigen Sätzen zusammenfassen:

- „Ein entfaltetes pluralistisches System kann als eines der universalen Mitbestimmung bezeichnet werden“ (Pross 1963: 447).
- „Grundsätzlich steht ein Wirtschaftssystem, das die Disposition über Produktionsmittel Privateigentümern und ihren Beauftragten, den ‚Managern‘, reserviert, im Widerspruch zum pluralistischen Prinzip“ (dies.: ebd.).
- „Der pluralistische Himmel (hat) seine Schwachstelle darin, dass der himmlische Chor mit starkem Oberschichtenakzent singt“ (Schattschneider ²1975 [¹1960]: 34/35).
- „*Ein fortdauernder sozialwissenschaftlicher Irrtum besteht darin, Unternehmern und Wirtschaftsgruppen dieselbe Interessengruppenrolle zuzuschreiben wie anderen Gruppen, wenn auch mächtiger... Die Unternehmerrolle unterscheidet sich qualitativ von der jedweder Interessengruppe... Polyarchische [unvollkommen demokratische] Gesellschaften übertragen Unternehmern – insbesondere Konzernführungen – die wesentlichen Aufgaben der Mobilisierung gesellschaftlicher Ressourcen... Die Konsequenz solcher Arrangements besteht darin, dass Entwurf und Aufrechterhaltung eines Anreizsystems für Unternehmer zu einer wichtigen Regierungsaufgabe wird... Die Auswirkungen dieser bemerkenswerten Sachlage auf Pluralismus und den politischen Umgang mit Wirtschaftskonzernen... sind noch nicht zureichend untersucht*“ (Dahl/Lindblom 1976: XXXVI, XXXVII; Hervorhebung nicht im Original).

Diese Diagnosen beschreiben den *Ist-Zustand* als Machtballung, seine Umwandlung in Richtung auf einen partizipatorisch ausgerichteten *Soll-Zu-*

1 Wie der Zufall wollte, wurden beide im selben Jahr – 2002 – geädelt.

stand als Prozeß wirtschaftlicher wie gesellschaftlicher Demokratisierung – „eine dritte demokratische Transformation“ (Dahl 1989: 312/313, 327–330). Sie wurden am prominentesten, aber durchaus nicht nur, vor dem 2. Weltkrieg vertreten von Harold Laski, seit den 1970er Jahren eben durch Robert Dahl (teils gemeinsam mit Charles Lindblom).

Die Begriffe „Machtballung“ und „Demokratisierung“ finden sich im Titel des vorliegenden Buchs wieder. Die Studie zeichnet nicht nur Laskis und Dahls zentrale Argumente nach. Sie rekonstruiert auch den Prozess, in dem diese Gesichtspunkte vom Mainstream der westdeutschen Politikwissenschaft über Jahrzehnte ignoriert wurden zugunsten eines oft „gebetsmühlenartigen Bekenntnis(es) zu Ernst Fraenkel“, sprich seinem neopluralistischen Ansatz (Buchstein 1998: 478). Im Zuge der nachgeholten Debatte fällt zusätzlich Licht auf das Werk zweier weiterer deutscher Politologen, die gleichfalls von den Nazis verjagt wurden und in den USA Zuflucht fanden – deren Blick auf die Verhältnisse ihrer neuen Heimat jedoch mit der Zeit kritischer ausfiel als derjenige Fraenkels: Karl Loewenstein und John H. Herz.

Dabei geht es nicht nur, nicht einmal vorrangig, um rückwärtsgewandte Aufarbeitung. Während der späten 1960er und der 1970er Jahre, ein gutes Jahrzehnt lang, konnte Demokratisierung, durchaus unter pluralistischen Prämissen, als „universalste gesellschaftspolitische Forderung unserer Zeit“ verstanden werden (Hennis 1970: 9). Doch dem wirkten absehbare Folgen der rasanten Ausbreitung multinationaler Konzerne entgegen, die sich hohen Löhnen, hohen Steuern, restriktiven geldpolitischen Maßnahmen zu entziehen trachteten (Hymer/Rowthorn 1970: 88). Die Konsequenzen dieses Vorgangs rückten ins analytische Blickfeld, längst ehe der Begriff „Globalisierung“ aufkam: Bereits 1971 prophezeiten die amerikanischen Politologen David Osterberg und Fouad Ajami, in Gestalt der „gesichtslosen“ Eliten, die diese Großfirmen lenkten, könne ein neuer kultureller Faktor entstehen, der weltweit Werte, Einstellungen und Verhaltensmuster beeinflusse, einschließlich „der Vorstellungen über Inhalt und Formen von Politik“. Und zwar, „ohne durch irgendwelche Überlegungen bezüglich Wählergruppen, Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht gebunden zu sein“ (Osterberg/Ajami 1971: 460, 469).

Genau das geschah. In einem Prozess, den der renommierte Ökonom und Nobelpreisträger Joseph Stiglitz als „kognitive Kaperung“ bezeichnet hat (Stiglitz 2012: 83), prägten Führungskräfte von Konzernen und Großbanken die Geisteshaltung politischer Akteure, die im Zeichen eines neo-liberalen (faktisch manchester-liberalen) Narrativs auf Deregulierung, Pri-

vatisierung, Steuersenkung und den Abbau sozialstaatlicher Maßnahmen drängten. Von universaler Mitbestimmung war keine Rede mehr. Im Gegenteil wurde dem Fazit zufolge, das die Politologen Jeff Colgan und Robert Keohane (Princeton) nach vierzig Jahren gezogen haben, im Kontext der „privilegierten“ Beziehungen multinationaler Marktakteure zu Regierungen und Parteien „den Interessen der Beschäftigten kaum Aufmerksamkeit geschenkt“ (Colgan/Keohane 2017: 39).

Hin und wieder nur findet sich noch ein Politiker, der im Rahmen eines umfassenden Programms den Erwerb von Belegschaftsaktien mit der Übernahme betrieblicher Kontrollrechte verknüpfen möchte. Der slowenische Arbeitsminister Luka Mesec legte Ende 2023 ein derartiges Partizipationsmodell vor, Finanzierungspläne inbegriffen. Demokratisch geleitete Eigentümerkooperativen sollen darin eine zentrale Rolle spielen (*Frankfurter Rundschau* 2023: 16/17). Mesec sieht in einer solchen Demokratisierungsinitiative einen Weg, der aus jenen neoliberalen Gesellschaften „atomisierter Individuen“ wieder herausführen könnte, in denen Ralf Dahrendorfs vor fast dreißig Jahren getroffene Prophezeiung sich zu bewahrheiten droht.

Dahrendorf sah diese, unsere westlichen, Gesellschaften „an der Schwelle zum autoritären Jahrhundert“, nachdem er die sozialen und psychologischen Folgen der Globalisierung in einem lakonischen Satz resümiert hatte, der jegliche pluralistische Norm ad absurdum führt: „Der Weltmarkt frisst die Teilhabe-Suchenden und lässt die, die Anteile haben, ungeschoren“ (Dahrendorf 1997: 6; auch in: Dahrendorf 1998: 48).

In den USA, Großbritannien, Kanada und Frankreich hat sich während dieser Periode die Einkommens- und Vermögensungleichheit enorm verschärft, besonders drastisch im Fall der beiden ersten Länder (Zahlen bei Dahl 2006: 100; Stiglitz 2012: 383 Anm. 3; Piketty/Saez 2013: 458, 461; Atkinson 2015: 20, 21; Milanovic 2016: 75, 76, 194). Das hatte, wie empirische Studien ermittelt haben (für die USA vgl. Bartels 2008; für 22 Industrieländer vergleichend Solt 2008), fatale Folgen – und zwar sowohl hinsichtlich der abnehmenden Bereitschaft schlechter gestellter Wählergruppen zu politischer Beteiligung wie für die Aufgeschlossenheit politischer Akteure gegenüber deren Interessen.

Als Martin Gilens und Benjamin Page 2014 an Hand von Daten aus zwei Jahrzehnten (1981–2002) vier Theorieansätze testeten, und zwar sowohl bezüglich der Setzung politischer Schwerpunkte als auch der letztendlich vom jeweiligen Gesetzgeber beschlossenen politischen Maßnahmen, stützten die Ergebnisse weder das Medianwählermodell, wonach Wähler mit „mittleren“ politischen Positionen die entscheidende Rolle spielen, noch

dasjenige, wonach die Mehrheit pluralistischer Interessengruppen zum Zuge kommt. Stattdessen vertrugen die Resultate sich „wesentlich“ mit der These eines eingeschränkten Pluralismus – eben jenem, bei dem, siehe Schattschneider, der „Oberschichtenakzent“ den Ausschlag gibt – oder gar einer Elitenherrschaft (Gilens/Page 2014: 565 ff., 576).

Nicht anders hierzulande, wo ein von Armin Schäfer geleitetes Wissenschaftler/innen-Team der Universität Osnabrück zu dem Ergebnis kam (*Lebenslagen* 2016: 43):

„In Deutschland beteiligen sich Bürger/innen mit unterschiedlichen Einkommen nicht nur in sehr unterschiedlichem Maß an der Politik, sondern es besteht auch eine klare Schieflage in den politischen Entscheidungen zu Lasten der Armen...Was Bürger/innen mit geringem Einkommen in besonders großer Zahl wollten, hatte in den Jahren von 1998 bis 2013 eine besonders niedrige Wahrscheinlichkeit, umgesetzt zu werden ... Das für die USA nachgewiesene Muster von systematisch verzerrten Entscheidungen trifft auch auf Deutschland zu.“

Zusammenfassend und anders ausgedrückt: Die Existenz einer Pluralität sozialer Interessen wird vom politischen System zur Kenntnis genommen (erster Schritt), die Organisierung dieser Pluralität wird akzeptiert (zweiter Schritt), ihre politische Umsetzung hingegen bleibt weitgehend aus. Der dritte, letztlich entscheidende Schritt des pluralistischen Selbstverständnisses westlicher Gemeinwesen fällt in der Realität grobenteils unter den Tisch.

In dieser durch *Machtballung bei ökonomisch privilegierten Minderheiten* gekennzeichneten Lage mit demokratisch hoch problematischen Folgen erweist die scheinbar rückwärtsgewandte Aufarbeitung pluralistischer Konzepte ihre *manifeste Zukunftsträchtigkeit*.

Das gilt noch aus einem zweiten Grund:

Die westeuropäischen und nordamerikanischen Gesellschaften haben sich, soweit sie das infolge kolonialer Vergangenheit (Frankreich, England, Niederlande) nicht längst waren, in rasantem Tempo zu Einwanderungsgesellschaften entwickelt. **Ob es gelingen wird, auf beiden Kontinenten multi-ethnische und multi-kulturelle Demokratien zu errichten, mit anderen Worten, einen auf wirksame Teilhabe in Verschiedenheit gerichteten ethno-kulturellen Pluralismus zu verwirklichen, kann sich sehr wohl als entscheidende Zukunftsfrage erweisen.**

Während Harold Laski sein auf umfassende Partizipation gerichtetes politisches Pluralismuskonzept proklamierte, bildete sich in den Vereinigten Staaten – nachdem das Land zwischen 1901 und 1920 fast 15 Millionen Einwanderer aufgenommen hatte – ein ethno-kultureller Pluralismusansatz „analog zum politischen Pluralismus“ (Menand 2001: 379) heraus, verbunden mit dem Namen Horace Kallen. Auch ihm war es um individuelle Selbstverwirklichung im Gruppenzusammenhang zu tun, diesmal auf dem Weg der Zuerkennung kultureller Rechte und Mitwirkungsmöglichkeiten.

Auch hier ging und geht es um *Machtballung, diesmal bei ethno-kulturell privilegierten Mehrheiten*.

Neben die generelle partizipatorische Zielsetzung des politischen Pluralismus tritt als zweites, damit verknüpft Ziel die Widerspiegelung einer anderen sozialen Pluralität, nämlich ethno-kultureller Verschiedenheit, bei der Gestaltung von Bildung, Wirtschaft und Politik in den alt-neuen Einwanderungsgesellschaften Westeuropas und der USA. Ihre Berücksichtigung „macht einen Unterschied im Hinblick darauf, was für Entscheidungen getroffen werden und auf welche Weise“ (Lemann 2021: 25).

Zugleich stehen Ob und Ausmaß der Zuerkennung von Gruppenrechten auf der Tagesordnung, zuvorderst ihre Abwägung gegenüber Individualrechten. Die verzwickten Probleme, die dabei auftreten (dazu später im Buch), sind wiederum im deutschen Sprachraum, anders als im angelsächsischen, allenfalls in Ansätzen erörtert, führende Denker auf dem Gebiet – Will Kymlicka, Tariq Modood, Bhikhu Parekh – kaum rezipiert worden. Dazu wird es aber höchste Zeit:

Die Akzeptierung ethnisch-kultureller Heterogenität bei Vermeidung gruppenbezogener Aufspaltung („Tribalisierung“) stellt aktuell jene Gesellschaften vor drängende Herausforderungen, die sich jahrzehntelang um fundierte Strategien des Umgangs mit Arbeits- und Flüchtlingsmigration gedrückt haben. Mehr noch:

Nicht die immer schroffere Einkommens-, Bildungs- und Vermögensungleichheit, nicht die damit einhergehende Ungleichverteilung von Chancen, Einfluss und politischer Mitwirkung rücken als politisch drängende Kernprobleme in den Mittelpunkt öffentlicher Debatten. *Stattdessen wird Einwanderung – der Umgang mit Einwanderung, faktisch ihre Beschränkung – zu dem politischen Reizthema der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts hochgespielt*. Beispiel für solche Aufbauschung: Die Brexit-Rhetorik von 2016, der Staat müsse „die Kontrolle über seine Grenzen zurückgewinn(en)“ – acht (!) Jahre später auf der Titelseite der „seriösen“ FAZ wieder aufgewärmt durch Mitherausgeber Berthold Kohler. Er macht daraus gleich noch eine

„Schicksalsfrage der Demokratie“ (Kohler 2024). Kleinere Münze hatte er nicht, dafür vielfältige Weggenossen.

Von rechts wird die Diskussion angeheizt durch *völkische Homogenitäts- und Gemeinschaftsfantasien*. Demagogische politische Akteure wie Trump in den USA, Farage in Großbritannien, Wilders in den Niederlanden, wie Le Pen in Frankreich, Höcke und Weidel in Deutschland beeinflussen – bei allen Nuancen im Einzelnen – nachhaltig das Debattenklima durch ihre Hetztiraden. Für deren Resonanz bei zunehmenden Teilen der Wählerschaft liefert wirtschaftlich-politische Unterprivilegierung erkennbar den Nährboden: Migration wird reduziert auf Konkurrenz und weitere Gefährdung der als unsicher wahrgenommenen eigenen sozialen Stellung.

Umso mehr gilt es, den bedrohlich wieder aufgelebten völkischen Rattenfängerparolen mit durchdachten Programmen einer radikal-pluralistischen, auf Teilhabe in Vielfalt gerichteten Gesellschafts- und Politikgestaltung entgegenzutreten, dabei Versäumnisse bisheriger Pluralismusdebatten aufzuarbeiten.

An dieser Stelle ist ein klärender terminologischer Hinweis vonnöten. Wer sich mit der Ideologie der selbsternannten Europäischen Neuen Rechten (ENR) befaßt, insbesondere mit deren französischem Stichwortgeber GRECE – *Groupement de recherche et d'études pour la civilisation européenne* – und ihrem Vordenker Alain de Benoist, der stößt unweigerlich auf den anti-egalitär und anti-universalistisch verwendeten Begriff „Ethnopluralismus“. In welchem Verhältnis steht er zu dem seit Horace Kallen in der angelsächsischen Diskussion und darüber hinaus geläufigen Begriffsprägung „ethno-kultureller Pluralismus“?

Mit einer Mitgliedschaft um die 2000, jährlichen Kolloquien sowie den beiden Zeitschriften *Eléments* und *Nouvelle Ecole* verstand und versteht GRECE sich seit den 1970er Jahren als *think tank* in der französischen Tradition politischer Clubs. Der 1943 geborene Benoist – deutsche Anhänger Henning Eichberg (1942–2017), gegenwärtig der 1987 geborene Politologe Benedikt Kaiser (vgl. Pfahl-Traugber 2022) – hat Liberalismus und Moderne zu „Hauptfeinden“ erklärt (Benoist/Champetier 1999: 120). Vor allem aber hat er den Weg gewiesen zum Versuch einer **Umdeutung vorherrschender Begriffsverständnisse** (Taguieff 1993/1994: 111, 115, 116, 119, 125):

- Liberalismus wird gleichgesetzt mit Totalitarismus, weil das liberale Gleichheitspostulat laut Benoist „die gesamte gesellschaftliche und geistige Wirklichkeit zu reduzieren versucht auf ein einziges Modell“;
- Pluralismus wird **umdefiniert** zu Ethnopluralismus im Sinn **zwischen-gesellschaftlicher** Verschiedenheit **nach innen** homogener Gesellschaften. Kultureller Wandel wird ausgeschlossen. Kultur ist dazu bestimmt, innere Homogenität – Exklusivität gegenüber anderen Kulturen – zu gewährleisten.

In diesem Sinn trachtet die ENR danach, „rechts“ gleichzusetzen mit der Akzeptanz kultureller Verschiedenheit, um auf solche Weise an Respektabilität zu gewinnen. Tatsächlich dient das umgedeutete Ethnopluralismus-Verständnis dazu, die „Integrität“ westeuropäischer Kulturen zu verteidigen gegen „soziale Krankheitserscheinungen, die aus massiver Einwanderung entstehen“ (Benoist 2001: 132/133).

Zur Akzeptanz, Respektierung und gesellschaftlich-politischen Verarbeitung der sprachlichen, religiösen, kulturellen Heterogenität westlicher Einwanderungsgesellschaften trägt die neurechte Ideologie nichts bei. Ihre bloße Existenz verweist jedoch ein weiteres Mal auf einen grundlegenden Umstand:

Soll ein Pluralismuskonzept Sinn machen, soll es relevant sein für das Fach und seine Adressaten, dann muss es konkret, unzweideutig jene politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Schranken prüfen und benennen, die seiner Umsetzung entgegenstehen. Zugleich kann ein solches Konzept normativer Urteile nicht entbehren über mögliche Wege zur Überwindung solcher Einschränkung demokratischer Entfaltungsmöglichkeiten. Derart verstanden als Status quo-kritisches, partizipationsorientiertes Forschungsprogramm vermag der pluralistische Denk- und Handlungsansatz seine Relevanz auch im 21. Jahrhundert zu behaupten.

Einen Schritt in eine solche Richtung stellt die *Berlin Summit Declaration: „Winning Back the People“* des Forum New Economy vom Mai 2024 dar (unter den Erstunterzeichnern: Thomas Piketty, Branko Milanovic, Gabriel Zucman, Achim Truger, Jens Südekum). Neben einer Reihe detaillierter Politikvorschläge lauten die entscheidenden Sätze (Forum New Economy 2024):

„Was wir brauchen, ist ein neuer politischer Konsens, der sich mit den tieferen Ursachen des Misstrauens der Menschen auseinandersetzt, statt sich nur auf die Symptome zu konzentrieren oder in die Falle von Popu-

listen zu tappen, die vorgeben, einfache Antworten zu besitzen... Wir sollten eine neue Balance zwischen Märkten und kollektivem Handeln herstellen... Alles, was Bürger und ihre Regierungen wieder dauerhaft zum eigenen Wirken befähigt, besitzt nicht nur das Potenzial, das Wohlergehen der Vielen zu fördern. Es wird auch dazu beitragen, das Vertrauen in die Fähigkeit unserer Gesellschaften wiederherzustellen, Krisen zu lösen und eine bessere Zukunft zu gewährleisten.“

2. Kapitel

Die deutsche Pluralismusdebatte: Inwiefern verkürzt? – Wo es hapert

Die entscheidenden Impulse zu diesem Buch verdanke ich dem Research Committee on Socio-Political Pluralism (RC 16) der International Political Science Association (IPSA), dem ich seit vielen Jahren angehöre und das ich von 2000–2006 geleitet habe. In diese Zeit fiel das Erscheinen des Sammelbands: *Pluralism. Developments in the Theory and Practice of Democracy*, den ich damals in der von Michael Stein (McMaster, Canada) und John Trent (Ottawa) konzipierten Reihe „The World of Political Science“ herausgegeben habe – mit Aufsätzen von Avigail Eisenberg (Victoria, Canada), Philip G. Cerny (Rutgers), Theodore J. Lowi (Cornell) und mir.

Bei der Ausarbeitung meines eigenen Beitrags: „Pluralism and Democratic Governance. A Century of Changing Research Frameworks“ kam mir zu Bewusstsein, wie wenig die „radikalen“ pluralismustheoretischen Positionen Harold Laskis und Robert Dahls in der (west)deutschen Politikwissenschaft zur Kenntnis genommen worden waren. Als ich ein halbes, dann anderthalb Jahrzehnte später englischsprachige Lexikonbeiträge zum Stichwort „Pluralismus“ verfasste (Eisfeld 2011, 2023b), hatte sich an diesem Zustand nichts geändert.

In denselben Zusammenhang gehört, dass alle drei Wissenschaftler, die nachfolgend im Zentrum stehen, sowie ein weiterer, den ich aus später erläuterten Gründen einbeziehe – Karl Loewenstein –, Länderstudien über die USA verfasst haben, jenes Land also, dem eine der beiden zentralen Spielarten des Pluralismuskonzepts entstammt: *Das amerikanische Regierungssystem* (Fraenkel 1960), *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten* (Loewenstein 1959), *The American Democracy* (Laski 1948), *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent* (Dahl 1967). Deren Schwerpunktsetzungen und Wertungen spiegeln die Einstellungen ihrer Autoren zu dem, was *gegenwärtig* als „Pluralismus“ das Feld politischer Konzepte behauptet, auf höchst unterschiedliche Weise.

Im Falle Laski, der als interpretierenden Zugang zu seinem Untersuchungsgegenstand den Begriff der *business civilization* wählt, unzweifelhaft

am kritischsten; bei Fraenkel und Dahl zweifelsohne am affirmativsten – doch in Dahls Fall mit einer wichtigen Einschränkung: Ein Jahrzehnt später (1976) revidierten er und Charles Lindblom in einem neuen Vorwort zu ihrer gemeinsamen Studie *Politics, Economics, and Welfare* mit einem Paukenschlag ihre Position.

Keine dieser Darstellungen ist in der bundesrepublikanischen Politikwissenschaft bislang angemessen erörtert worden.

In einem Sammelband zu Ehren meines (inzwischen verstorbenen) Göttinger Kollegen Walter Euchner habe ich zudem schon vor zehn Jahren angemerkt, dass „ein kleinerer Skandal“ in der selektiven Art und Weise besteht, mit der das Werk Dahls hierzulande rezipiert wurde:

Willkommen war jener Dahl, der bis zum Ende der 1960er Jahre das vorherrschende liberale Pluralismusverständnis verkörperte, das sich in Einklang bringen ließ mit dem in der Bundesrepublik dominierenden Neopluralismus. Kaum gefragt dagegen war jener skeptische, erheblich „radikalere“ Dahl, der seine Position sukzessiv modifiziert hatte. Und ich hatte hinzugefügt (Eisfeld 1995: 328), „den Vogel abgeschossen“ habe in diesem Zusammenhang zweifelsohne Peter Graf Kielmannsegg, dem zu Dahls Studie: *Und nach der Revolution?* nur eingefallen war, mit ihr habe jener den „aufrührerischen Studenten“, den „Revolutionsschwärmern“, ins Stammbuch geschrieben, auch in der nachrevolutionären Ordnung behielten „drei gute Gründe für die Anerkennung von Autorität“ ihr Gewicht. Kein Wort wert waren Kielmannsegg dagegen Dahls weitreichende strukturelle Reformvorschläge zur sozioökonomischen und politischen Kontrolle von „Unternehmens-Leviathan“ und „demokratischem Leviathan“ (Dahls Begriffe; mehr dazu in diesem Buch), die im Übrigen bei nicht wenigen der „Aufrührer“ auf Sympathie gestoßen sein dürften.

Im Hinblick auf Harold Laski sah die Lage nicht besser aus. Die *Frankfurter Hefte* (Herausgeber: Eugen Kogon und Walter Dirks) widmeten ihm im Juli 1950 einen Nachruf seines britischen Kollegen George Catlin. Er trug die Überschrift: „Das Gewissen‘ der Labour-Party“ und endete mit dem Satz: „Als Denker trug der frühe Laski ein Gedankengut weiter, von dem ich persönlich hoffe, dass es nie vergehen wird.“ Fünf Jahre später erschien in der *Zeitschrift für Politik* ein Aufsatz des späteren NRW-Landesverfassungsrichters Karl Schultes über Laskis Werk. Betitelt: „Harold J. Laski: Eine Staatstheorie der Sozialen Demokratie“, würdigte der Beitrag die Leistung Laskis, der – „vom liberalen Freiheitsbegriff“ ausgehend – „die Unvereinbarkeit von ökonomischer Oligarchie und politischer Demokratie“ erkannt habe (Schultes 1955: 259).

Danach: Funkstille.

Die „Wiederentdeckung“ Laskis musste anderthalb Jahrzehnte warten bis zur beginnenden Auseinandersetzung mit Ernst Fraenkels Neopluralismus-Konzept (Eisfeld 1971, 1972). Die dann anfänglich einsetzende Debatte veranlasste den Fraenkel-Schüler Winfried Steffani und seinen damaligen Mitarbeiter Franz Nuscheler, einen Reader zusammenzustellen, in den sie etliche Auszüge aus Texten Laskis aufnahmen. Den dritten, aus dem Jahre 1938 stammenden versahen sie – anspielend auf Laskis darin zum Ausdruck kommende „Radikalisierung“ seiner Position – mit der Überschrift: „Klassengesellschaft statt Pluralismus“. Anknüpfend an einige Bemerkungen Fraenkels von 1964 (auf die ich später eingehe), fügte Steffani in der von ihm allein verfassten Einleitung hinzu, Laski habe 1938 seine bisher verfochtene pluralistische Theorie „aufgegeben“ – auch wenn er einige Seiten weiter differenzierter formulierte: Laski zufolge könne „erst in der klassenlosen Gesellschaft... das Grundprinzip des Pluralismus verwirklicht werden: das Recht zum Dissens als Grundlage eines politischen Willensbildungsprozesses, der der bestmöglichen Selbstverwirklichung aller Menschen dienen soll.“ (Nuscheler/Steffani 1972: 5, 14, 20, 81). Ähnlich Ende der 1970er Jahre Adolf Birke, der aus seiner Nähe zu Fraenkels Position ebenfalls kein Hehl machte: Laski habe die „Grundpositionen“ seiner Pluralismustheorie aufgegeben, „aber noch eine Verbindung zwischen seinem Pluralismus und der klassenlosen Gesellschaft“ aufgezeigt (Birke 1978: 214).

Hartnäckig ignoriert oder übersehen wurde, was Schultes registriert und was die Grundlage meiner und ähnlicher Argumente gebildet hatte: Dass bei Laski sich *von Anfang an* die *formale* Wendung gegen den staatlichen Souveränitätsanspruch verbunden hatte mit der *materiellen* Forderung, die egalitäre Grundlage des politischen Willensbildungsprozesses überhaupt erst herzustellen durch Arbeiter- und Angestelltenselbstverwaltung der Industrie:

„Politische Demokratie kann nicht Wirklichkeit werden, so lange ihr keine Wirtschaftsdemokratie entspricht“ (Laski 1919: 38); „Wer Staatsanleihen erwirbt, kontrolliert deshalb nicht die Regierungspolitik... Die gegenwärtige Privateigentumsordnung bedingt in keiner Weise die derzeit angewendete Methode der Unternehmensführung“ (ders. 1925: 113).

Damit zog Laski die Konsequenz aus der bei den immer typischeren Kapitalgesellschaften eingetretenen Trennung von Besitz und Verfügungsgewalt – Jahrzehnte, bevor Robert Dahl seine schrittweise entwickelten Vorschläge

zur Unternehmenskontrolle durch Arbeiter und Angestellte in einem Satz resümierte, der von Laski hätte stammen können:

„Zu sagen, dass Personen Anspruch auf die Früchte ihrer Arbeit haben, bedeutet nicht zu sagen, dass Kapitalanleger Anspruch darauf haben, die Firmen zu regieren, in die sie investieren (Dahl 1989: 330).

Zurück zur „Zäsur“ von 1938 bei Laski. Ihre ausführlichere Behandlung erfolgt weiter unten, doch lautete Laskis institutionelle Schlussfolgerung aus der angestrebten Überwindung der Klassengesellschaft: „Fällt der Hauptkonfliktgrund dadurch weg, kann Herrschaft [*authority*] nach Form und Inhalt pluralistisch sein“ (ders. 1938: XII). Einem „Wegfall“ *politischer Institutionen* hat Laski nie das Wort geredet. Sein Akzent lag auf der Schaffung freiwilliger Koordinierungs- an Stelle repressiver Zwangsinstanzen. Das unterschied sich wiederum nicht so sehr von jenen Strukturveränderungen in Richtung auf „größere Ähnlichkeit der objektiven Lebensumstände“, wie Dahl sie für eine *advanced democratic society* anvisierte – auch ohne das Reizwort „Klassengesellschaft“ zu bemühen. Zu seinen Anregungen gehörte (außer Hinwirkung auf größere soziale und politische Ressourcengleichheit) die Erhöhung der Chancen für mehr politische Partizipation durch Anwendung des Losverfahrens (vgl. dazu detailliert Buchstein 2009) sowie die gezielte Errichtung kleinerer Territorialverbände mit konkreten Funktionszuweisungen, von *neighborhood corporations* bis zur bewussten Abwendung von urbaner Konzentration zu Gunsten „mittelgrosser“ Einheiten (Dahl 1975: 120 ff., 129 ff., 132 ff.; Dahl 1982: 188).

Doch dieser Dahl wurde schon nicht mehr zur Kenntnis genommen. Mittlerweile fielen die Stellungnahmen der Fürsprecher Fraenkels kompromissloser aus. Steffani behauptete nun, der Laski von 1938 könne „eher als ‚Zerstörer‘; denn als Förderer und Vertreter demokratischer Pluralismustheorie gewertet werden“ (Steffani 1980: 36). 1988 feuerte Joachim Detjen eine letzte Salve gegen die „Laski-Schule“, der er Udo Bernbach, Franz Nuscheler und mich zurechnete: Ihr lastete er die „Schwächung der Legitimation der bestehenden, d. h. aber kapitalistischen Verfassungsdemokratie“ an (Detjen 1988: 63).

Fraenkels Neopluralismus-Konzept wurde auf ein Podest gehoben, auf das er selbst nicht unbedingt Wert gelegt hätte – „zunehmend“ werde er „mit dem Pluralismus identifiziert – mehr, als mir eigentlich lieb ist“ [1974]; vgl. Fraenkel 2007: 10/11).

Die Bemerkung kann nicht unbedingt wundernehmen, denn Fraenkel selbst sah seine Aufgabe zunächst – und rückblickend bestand darin seine

unangefochten bleibende Leistung nach 1945 – in der *Wendung gegen eine spezifisch deutsche Tradition der Staatsüberhöhung, deren Gesellschaftsfeindlichkeit er das britische und amerikanische Demokratieverständnis entgegenstellte*. Insoweit, und ehe die Wendung „gegen den Schatten Stalins“ in den Vordergrund rückte, verstand er sein Werk als ein Stück nachgeholter bürgerlich-liberaler Aufklärung in einem Land, in dem liberale „Bürgerlichkeit“ historisch als Schmähwort gedient hatte (wie bei Smend 1933: 17 und passim).

Doch wurde dabei das neopluralistische Konzept, von ihm selbst und seinen Nachfolgern, eingengt auf eine „Staatstheorie“ (Fraenkel 1969: 23; Steffani 1980: 62). Die „nahezu vollständige Exklusion der Ökonomie aus der Neopluralismuskonzeption“ (Buchstein 1998: 478) blieb unbearbeitet. Auf diese Weise versperrten die Vertreter des Ansatzes sich selbst ein gutes Stück weit die Einbettung in die internationale, angelsächsisch geprägte Debatte. In ihr reduziert das Begriffsverständnis sich nicht auf die verengte Bedeutungszuweisung durch den deutschen „mainstream“, und *Fraenkels Konzept hat dort nie eine Rolle gespielt*.

Um dem Ganzen die Krone aufzusetzen, reklamierte der amerikanische Politologe Andrew McFarland 2004 die Bezeichnung „Neopluralismus“ für eine Prozesstheorie des Politischen, ohne dass Fraenkels Name auch nur Erwähnung fand.

Wohl gehören zum Pluralismusverständnis Elemente einer Staatstheorie, aber es erschöpft sich nicht darin. Ein inhaltlich angemessenerer, systematisch geeigneterer Zugang eröffnet sich, definiert man Pluralismus – unter Einbeziehung der deskriptiven wie der normativen Seite –

- als Gruppen- (bzw. Verbands-)
- und als Mitwirkungs- (Partizipations-),
- damit aber als Demokratisierungstheorie (Eisfeld 1971, 2006, 2011, 2023b),

fallen doch das Verbands- und das Partizipationselement in der Realität auseinander, wie ich verschiedentlich gezeigt habe und unter Bezug auf Fraenkel, Laski und Dahl weiter unten darstelle.

Liberale Pluralismuskonzepte akzeptieren diese Kluft, ungeachtet verbaler Zugeständnisse an deren Kritiker. *Radikale, partizipatorisch orientierte Konzepte* setzen, wie bereits mehrfach angedeutet, gerade an dieser Stelle mit *konkreten*, wirtschaftliche Macht einbeziehenden Reformverschlängen an.