
Herausforderungen der Demokratie

Rezension von: Claus Offe, Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen, Campus, Frankfurt am Main 2003, 356 Seiten. € 20.

Der Band versammelt Arbeiten von Claus Offe aus den Jahren 1975 bis 2002. Von den zahlreichen Aspekten der Thematik, die in den dreizehn Abhandlungen, sieben davon in englischer Sprache, diskutiert werden, treten drei in den Vordergrund: Voraussetzungen und Inhalte der Idee der Demokratie jenseits ihrer formalen Seite, der Entscheidung durch Mehrheit; das Verhältnis von Demokratie und Wohlfahrtsstaat; Perspektiven der Demokratie und des Wohlfahrtsstaates in der Europäischen Union.

Wenn in der Demokratie das Mehrheitsprinzip „für den ‚öffentlichen‘ oder ‚politischen‘ Bereich der menschlichen Angelegenheiten gilt“, so gilt gleichzeitig, dass Mehrheiten „nur im Rahmen einer rechtlich und auch faktisch gesicherten Struktur legitim entscheiden (können), über die (dieselben) Mehrheiten nicht entscheiden können.“ (S. 72, S. 75). Wenn die Demokratie den Anspruch erhebt, allen stimmberechtigten Bürgern die gleiche Möglichkeit zur Mitwirkung an Mehrheitsentscheidungen einzuräumen, so besteht andererseits die faktische Notwendigkeit, kollektive Akteure als mehr oder weniger feste Organisationsstrukturen der Mehrheitsregel vorzuschalten. Daraus ergibt sich jedoch eine Gefahr für die Legitimität der Mehrheitsentscheidun-

gen, wenn politische Eliten ihre einmal durch Mehrheit errungene Macht befestigen und perpetuieren. Wenn die Grenze zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich gesichert werden muss, so betont Offe, dass dies nach jeder Seite hin gegeben sein muss – „so schwierig sie auch, gerade im interventionistischen Wohlfahrtsstaat, festzulegen ist.“ In diesem Zusammenhang ergibt sich die oft konstatierte Tatsache, dass wohlfahrtsstaatliche Methoden gegenüber Unterlassungsstrategien privater Eigentümer untauglich sind. (S. 88f)

Eine wenig reflektierte, weil zu Unrecht häufig für selbstverständlich gehaltene Vorbedingung der Funktionsfähigkeit einer mehrheitsgesteuerten Demokratie besteht in einer „nationalen Schicksalsgemeinschaft“, die „nicht nur objektiv-funktional besteht, sondern von den Bürgern auf Grund geteilter kultureller Traditionen erlebt und vollzogen wird.“ (S. 87) Wie wesentlich diese Bedingung ist, zeigt sich an den Beispielen jener Länder, wo auf Mehrheitsentscheidungen mit Sezession reagiert wird, oder wenn eine Mehrheitsentscheidung nicht als verpflichtend von der Minderheit anerkannt wird, sondern als ungültig, erschwindelt oder illegitim vehement bekämpft wird.

Die hier nur an wenigen ausgewählten Beispielen demonstrierte Komplexität der Demokratie führt in zahlreiche Aporien, aus denen man sehr unterschiedliche Konsequenzen ziehen kann: entweder „das Thema tunlichst ruhen zu lassen bzw. die verfügbaren moralisch-politischen Ressourcen gegen den zu mobilisieren, der dennoch daran rührt“, oder einen Rückzug vom normativen Anspruch der Demokratie auf „Gleichheit, Rationalität oder der Legitimität kollektiven Entscheidens“ anzutreten und die Demokratie auf blo-

ße Parteienkonkurrenz und die Möglichkeit friedlichen Machtwechsels (Schumpeter, Mises) zu reduzieren.

Stattdessen plädiert Offe für eine dritte Variante der möglichen Reaktionen „auf die Analyse der Kontext- und Anwendungsbezogenheit des Mehrheitsprinzips“: „sowohl die empirische Verletzung seines normativen Anspruchs wie aber auch die soziale Realität dieses Anspruchs selbst ernstzunehmen und nach Möglichkeiten zu suchen, diesen Anspruch durch geeignete Modifikationen oder Ergänzungen des Mehrheitsprinzips selbst wie seiner gesellschaftlichen Anwendungsbedingungen in einem höheren Maße einzulösen, als dies heute der Fall ist.“ (S. 96)

Als Beispiele für Beschränkungen der Mehrheitsentscheidung nennt Offe u. a. föderale Entscheidungsverfahren, Dezentralisierung/Zentralisierung, Stärkung proportionaler Elemente, aber auch Erweiterung sozialstaatlicher Teilhaberrechte durch extensiven Gebrauch der Sozialisierung und protektionistische Absicherungen. Die Beispiele für Ausweitung (Zeitpunkt der Wahl; ob eine Frage überhaupt durch Abstimmung zu entscheiden ist, etc.) sind vergleichsweise vage und wenig überzeugend.

Die Verschiebung in den politischen Konstellationen nach dem Erscheinen des bisher referierten Aufsatzes „Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung“ aus dem Jahr 1984 wird bereits aus der nur drei Jahre später publizierten Arbeit „Democracy against the Welfare State?“ deutlich. Während der älteren Arbeit implizit noch weitgehend die Erwartung zu Grunde liegt, dass eine krisenhafte Wirtschaftsentwicklung und die damit verschärften Legitimationsprobleme des wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus den sozial-

interventionistischen Tendenzen in der Politik zusätzliche Schubkraft verleihen könnte, trägt Offe nur wenig später den geänderten Verhältnissen Rechnung, indem er die Ansicht, dass der Demokratie eine Tendenz zum immer weitergehenden Ausbau des Wohlfahrtsstaates immanent sei, für „hoffnungslos veraltet“ (S. 111) erklärt. Auch wenn eine solche Richtung lange Zeit die Entwicklung bestimmt hat und der Demokratie an sich nicht abgesprochen wird, hält es Offe für notwendig, dass sich die Sozialwissenschaften stärker mit gegenteiligen Tendenzen beschäftigen, die seit etlichen Jahren nach und nach die Oberhand gewonnen haben bzw. sich dazu anschicken – der „Neoliberalismus“ hatte 1987 seinen Vormarsch schon begonnen.

Die Stagnation der finanziellen Ressourcen bei gleichzeitig zunehmenden Ansprüchen an sozialstaatliche Leistungen als direkte und indirekte Folge von zunehmender Arbeitslosigkeit lässt die Kluft zwischen den Ansprüchen und den tatsächlichen Leistungen größer werden. Dies hat auf der einen Seite die Hinwendung von traditionell orientierten Arbeitnehmerschichten zu konservativen Parteien zur Folge, während auf der anderen Seite bei der politischen Linken das Interesse an libertären, antietatistischen und kommunitaristischen Konzeptionen zu Lasten eines egalitär-kollektivistischen Engagements zunimmt.

Wenn die Politik sich immer stärker gemäß der „Logik des kollektiven Handelns“ Mancur Olsons entwickelt, so ist dies nach Offe nicht in der Natur des Menschen als „homo oeconomicus“ begründet, sondern Konsequenz der Erosion und Auflösung von kulturellen und strukturellen Bedingungen, die solche utilitaristischen Orientierungen im Zaum halten. (S. 124) Offe spricht in

diesem Zusammenhang jene Kollektive an, die er auch als essentiell für das Funktionieren der Demokratie identifiziert. Aufweichung und Zerfall der umfassenderen Kollektive, die sich im Bewusstsein von deren Zugehörigen vollzieht, ist nach Offe nicht primär das Ergebnis konservativer Politstrategien, sondern der Veränderungen gesellschaftlicher Strukturen. Der zunehmende Druck auf die verschiedenen Leistungen des Wohlfahrtsstaates führt dazu, dass zunehmend kleiner abgegrenzte Gruppen ihre jeweils enger definierten Interessen gegeneinander verfolgen, während die für den Wohlfahrtsstaat so wichtige Perspektive einer umfassenden Solidarität verloren geht. Offes Prognose – aus 1987 –, „that the neoconservative denunciations of the welfare state are likely to fall on fertile ground“ (S. 133), war ebenso zutreffend wie seine resignative Schlussfolgerung bezüglich der Möglichkeiten der demokratischen Linken, jenseits defensiver Positionen einen besseren konzeptionellen Halt zu finden.

Das Verhältnis von Demokratie und Wohlfahrtsstaat nahm Offe mehr als zehn Jahre später wieder auf in dem zuerst 1998 publizierten Aufsatz, der dem Untertitel entsprechend die Entwicklungsperspektiven der wohlfahrtsstaatlichen Demokratie im Rahmen der Europäischen Union diskutiert. Dass ein wohlfahrtsstaatlicher demokratischer Staatsverband, der die Freiheit der Bürger Beschränkungen unterwirft für nur begrenzt sichere Gegenleistungen, als „horizontale zwischenbürgerliche Überzeugungen“ Vertrauen und Solidarität (oder zumindest die Abwesenheit von Gleichgültigkeit) zur Voraussetzung hat (S. 244), wird gerade an jener Stelle deutlich, wo diese Voraussetzungen besonders problema-

tisch sind: auf der Ebene des sich integrierenden Europa.

Offe unterscheidet zwei Formen der Kooperation zwischen Mitgliedstaaten: die negative, welche in der Beseitigung von „Hindernissen“ und im Wettbewerb nachteiligen Regulierungen besteht, und die positive wohlfahrtsstaatlicher Regulierungen auf europäischer Ebene. Die Konsequenzen sind in beiden Formen für den Wohlfahrtsstaat ungünstig. „Im Fall der rein negativen Integration steht der im weitesten Sinn sozialstaatliche Schutz auf dem Spiel, den die Nationalstaaten ihren Bürgern mit den Mitteln einer Arbeitsmarkt-, Sozial-, Geld- und Wirtschaftspolitik zu bieten in der Lage waren. Im Fall der rein positiven Integration bleibt die demokratische Legitimation auf der Strecke, für die es nur in den Nationalstaaten eingespielte Mechanismen gibt, die aber auf europäischer Ebene, *weil Europa nicht die oben beschriebenen Binnenstrukturen einer ‚Nation‘ aufweist*, auf lange Sicht fehlen werden.“ (S. 250, Hervorhebung im Original)

Folgt man dieser Argumentation, so wäre die Demokratisierung der EU durch eine Ausweitung der Anwendung der parlamentarischen Mehrheitsentscheidung kein geeignetes Mittel, um eine stärkere Orientierung der Politik der EU an wohlfahrtsstaatlichen Zielen („soziales Europa“) zu erreichen. Es geht bei dieser Frage nicht nur um einen Nachbau nationalstaatlicher föderaler Strukturen auf europäischer Ebene, sondern „um die noch dornigere ‚horizontale‘ Problemstellung, ob und wie die sich selbst und alle anderen noch in terms nationaler Zugehörigkeit codierenden ‚Europa-Bürger‘ zur wechselseitigen Anerkennung als Bürger eines europaweiten politischen Verbandes gelangen können, das heißt als Akteure, die sich gegenseitig (nach den

Kriterien von Solidarität und Vertrauen) ein gewisses Maß an positiven externen Präferenzen unterstellen und jedenfalls von Angehörigen anderer europäischer Nationen ‚unzumutbare‘ Schädigungen ‚unserer‘ Interessen weder der Absicht noch dem Ergebnis nach argwöhnen. *Erst die Adoption eines abstrakteren und erweiterten Bezugsrahmens eines ‚europäischen Volkes‘ könnte die kulturellen und kognitiven Voraussetzungen für eine positive Politisierung der europäischen Institutionen schaffen.*“ (S. 254)

Die besonders schwierige, weil nur simultan mit demokratischer Legitimität zu realisierende Regierungsfähigkeit Europas könnte hergestellt werden durch besonders starke Sinndeutungen einer solchen Einheit. Offe diskutiert dazu fünf verschiedene Varianten („Friedensprojekt“, „Bollwerk der Freiheit“, Gemeinschaft singulärer Werte, u. a.), die alle als zu wenig tragfähig oder problematisch und daher als untauglich befunden werden. Durch die faktischen Ergebnisse der beginnenden Verlagerung wohlfahrtsstaatlicher Bereiche auf die europäische Ebene fühlt sich Offe in seinen Bedenken bestätigt: „Grenzenlose Systeme“ erscheinen „geradezu als Programme für moralische und legitimatorische Selbstüberforderung; der daraus resultierende Stress liefert dann die Vorwände für eine moralische Selbstunterforderung und (mit ‚postmodernen‘ bzw. neoliberalen Prämissen hervorragend verträgliche) Rücksichtslosigkeit, denen jene Dispositionen und Arrangements leicht zum Opfer fallen können, welche die Akteure zur verantwortlichen Beachtung sozialer, zeitlicher und sachlicher Fernwirkungen ihres Handelns (und Unterlassens!) veranlassen können.“ (S. 271) Kurzum: Wohlfahrtsstaatliche Demokratie ist bis auf weite-

res nur im nationalstaatlich begrenzten Modus der Vergesellschaftung möglich.

Claus Offe, Jahrgang 1940, an der Berliner Humboldt-Universität tätig, hat unter den deutschen Politikwissenschaftlern nicht zuletzt auch deshalb eine prominente Position, weil er zu jenen Sozialwissenschaftlern gehört, die aus der Frankfurter Schule kommend mit dem Anspruch einer gesamtgesellschaftlichen Analyse auf der Grundlage der „Kritischen Theorie der Gesellschaft“ ihre wissenschaftliche Laufbahn begonnen haben. Zwei Aufsätze aus dieser frühen Zeit sind dankenswerter Weise in diesem Band ebenfalls abgedruckt: „Politische Herrschaft und Klassenstrukturen – Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme“ aus 1975, und „Unregierbarkeit“, zuerst erschienen in dem 1979 von Jürgen Habermas herausgegebenen Band 1000 der edition suhrkamp „Stichworte zur Geistigen Situation der Zeit“. „Spätkapitalismus“ ist in diesen beiden Aufsätzen noch ein zentrales Konzept. Offe legt bei seinem Verständnis des Spätkapitalismus – in dem „gerade wegen seines zentralen Stellenwertes für den Bestand des Gesamtsystems der *private* Kapitalverwertungsprozess bis ins Detail *politisch* vermittelt ist“ (S. 32) – die Betonung auf politökonomische Aspekte, im Unterschied zu Adorno, bei dem die kulturellen Aspekte dominieren. Wenn Offe in dem erstgenannten Aufsatz befindet, dass die sozialstaatlichen Institutionen den Kapitalismus stabilisieren (und nicht neutralisieren), so geschieht dies in kapitalismuskritischer Absicht. Aber gleichzeitig wendete sich Offe damals gegen die erstmals in der Intellektuellenszene stark vertretene orthodox-marxistische „Agenturtheorie“. In Offes Sicht war das spätkapitalistische System so beschaffen, „dass seine Funktions-

weise sich nicht aus der Aggregation der Motive seiner Mitglieder und Handlungssubjekte begreifen lässt, weil es sich in seiner Bewegungsweise nach praktischen Intentionen nicht richtet.“ (S. 38)

Diese grundlegende Einsicht lässt die Möglichkeit offen, unter einer veränderten politischen Konstellation gesamtgesellschaftliche Analysen anzustellen in der Absicht, Ansatzpunkte für eine Sicherung wesentlicher Elemente des Wohlfahrtsstaates gegen „neoliberale“ Demontagebestrebungen zu identifizieren. Gerade der gesamtgesellschaftliche Ansatz Offes, vom Anspruch her stets präsent, auch wenn er in diesem Buch weitgehend implizit

bleibt, ist heute auch unter „progressiven“ Sozialwissenschaftlern, die sich lieber mit der „Risiko-“, „Erlebnis-“, „Freizeit-“, „Spaß-“ oder sonstigen Gesellschaft beschäftigen, eher selten geworden, ähnlich wie in der Ökonomie die makroökonomische Denkweise vom neoklassischen Dogma der „Mikrofundierung“ zurückgedrängt wird. Von einer Position aus geschrieben, die sich bewusst ist, welchen Bevölkerungsgruppen der Wohlfahrtsstaat von Nutzen ist, sind Offes objektiv-sachliche Analysen ein wichtiger Beitrag zur wirtschafts- und sozialpolitischen Strategiediskussion.

Günther Chaloupek