

Sozialstaatlichkeit und demokratische Legitimation in Europa

CHRISTINE CHWASZCZA

Legitimitätskonzeptionen sind normative Reflexionen der Praxis. Sie artikulieren nicht nur Norm- und Wertvorstellungen, sondern sind auf empirische und institutionelle Kontexte zugeschnitten. Diese praktische Bezugnahme wird als solche oftmals gar nicht thematisch, weil in der kritischen Diskussion normative Aspekte betont werden; sie wird allerdings problematisch, wenn die Praxis einem strukturellen Wandel unterliegt, weil dann unter Umständen die Anwendungsbedingungen der normativen Aspekte wegbrechen. Die folgenden Ausführungen werden die praktische Unterkonstruktion der demokratischen Legitimation sozialer Gerechtigkeit freilegen: die Fixierung politischer und demokratischer Legitimationsdiskurse auf die einzelstaatliche Organisationsform. Zur Verdeutlichung möchte ich mit einem europäischen Legitimationsproblem beginnen.

I Ein europäisches Legitimationsproblem

In der Selbstdarstellung europäischer Politik wird Sozialstaatlichkeit gerne als spezifisches Legitimationskriterium eines (kontinental-)europäischen Demokratieverständnisses herausgestellt und dabei gleichzeitig vom US-amerikanischen Demokratieverständnis abgegrenzt.¹ Dabei ist bemerkenswert, dass die europäischen Sozialstaatsmodelle ganz eindeu-

1 „Europe’s pride and joy *vis-à-vis* other industrial powers is the achievement of mature welfare states – or so we Europeans like to think.“ (Guillen 2003: 161)

tig Nationalstaatsmodelle² sind. Sie sind nicht nur dezidiert *staatliche* Modelle sozialer Absicherung, sondern weisen national unterschiedliche strukturelle Ausprägungen auf (vgl. Esping-Andersen 1990) und werden nach wie vor dem Aufgabenfeld nationalstaatlicher Politik zugeordnet. Eine gesamt-europäische Sozialpolitik auf der politischen Ebene der Europäischen Union hat sich bislang nicht entwickelt. Die europäische Integration vollzieht sich weiterhin hauptsächlich auf den Feldern der Wirtschafts- und Finanzpolitik, was nicht zuletzt auch einen Konsens der Mitgliedstaaten darüber ausdrückt, dass Sozialpolitik in den Bereich nationaler Zuständigkeiten fällt und fallen soll. Die emphatische Betonung der Sozialstaatlichkeit spiegelt daher offensichtlich eher ein geteiltes Legitimationsverständnis wider als ein gemeinsames Vorhaben.

Dieser Konsens scheint nun aber offensichtlich den real-politischen Entwicklungen entgegenzulaufen. So hat insbesondere Fritz Scharpf wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dass regulatorische Entscheidungen, die die Marktintegration betreffen, sowie die jurisdiktive Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den politisch gänzlich unabhängig agierenden Europäischen Gerichtshof den Spielraum sozialpolitischen Handelns auf der Ebene der Mitgliedstaaten zunehmend einschränken (vgl. Scharpf 1999; Pierson/Leibfried 1996). Scharpf sieht hier, wie ich meine zu Recht, das Aufkeimen eines *Legitimitätsdefizits* der Europäischen Union, welches Gefahr läuft, am Ende die politische Legitimationsbasis auf nationalstaatlicher Ebene zu unterminieren (vgl. Scharpf 2003).

Dieses Legitimitätsdefizit besteht nur zum Teil in einer Konkurrenz zwischen der nationalen und der europäischen Ebene – bedingt durch die Suprematie der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Es beruht ebenso auch auf der Konkurrenz zwischen juridischer und politischer Entscheidungskompetenz auf europäischer Ebene. So sieht Scharpf das ursächliche Problem darin, dass die bestehenden Entscheidungsregeln und das Beharren auf einem nationalstaatlichen Primat der Sozialpolitik die Ausbildung eines konstruktiven Regulationsrahmens

-
- 2 Historisch betrachtet ist die Ausbildung der Nationalstaaten nicht nur aufs Engste mit der Entwicklung zentralistischer und administrativer Strukturen von Staatlichkeit verknüpft, sondern auch an das Ideal einer mehr oder weniger in sich geschlossenen politischen Gesellschaft gebunden. Sozialpolitische Inklusion in Europa erfolgt als Inklusion der festansässigen (und steuerpflichtigen) Inländer. Vgl. T.H. Marshall's berühmte These, dass die politische Inklusion des „dritten Standes“ in Großbritannien über die Anerkennung sozialer Rechte verläuft (Marshall 1963). Daher überrascht es nicht, dass die einzelnen Sozialstaatsmodelle auch häufig als nationale Errungenschaften betrachtet und in ihrer Partikularität verteidigt werden.

verhindern, der geeignet wäre, die sozialpolitische Kompetenz dauerhaft auf nationalstaatlicher Ebene zu verankern.³

Aus *regierungstheoretischer* Perspektive scheint das von Scharpf ausgemachte Legitimitätsdefizit ein zwar komplexes, aber primär praktisches Problem der Kompetenzzuteilung aufzuwerfen. Es wird schlicht dadurch zum Dilemma, dass einerseits eine einheitliche Jurisdiktion angestrebt wird, aber andererseits ein Konsens darüber besteht, die Europäische Union nicht in ein staatsanaloges Gebilde – einen europäischen Superstaat oder eine föderalistische Union der ‚Vereinigten Staaten von Europa‘ – zu transformieren.⁴

Aus *politikphilosophischer* Perspektive stellt das aufgeworfene Legitimationsdefizit allerdings eine viel radikalere Frage. Das Defizit weckt Zweifel daran, ob es Gründe für die Erstrebenswürdigkeit vielschichtiger politischer Entscheidungsstrukturen gibt. Aus politikphilosophischer Perspektive lautet die Frage: Wenn wir ein politisches Mehrebenen-System mit strukturell überlappenden, aber sachlich konkurrierenden Kompetenzen befürworten wollten, wie lassen sich Legitimationsvorstellungen, die originär auf den Nationalstaat zugeschnitten sind, auf die neue komplexe Organisationsform Europäische Union anwenden? Oder anders: Wie muss die Neuvermessung der Legitimationsvorstellung aussehen?

Der politischen Philosophie des Liberalismus entstammen die meisten der gewohnten Legitimitätsvorstellungen, das gängige Verständnis moderner (repräsentativer) Demokratie und auch die geläufigen Sozial-

3 Dabei geht es Scharpf keineswegs um die Einrichtung eines europäischen Sozialstaates oder einer gemeinsamen Sozialpolitik, da ein breiter Konsens darüber besteht, dass die Sozialpolitik auf nationalstaatlicher Ebene angesiedelt bleiben soll. Zur Debatte steht vielmehr die Absicherung der *nationalstaatlichen* Optionsfreiheit und Kompetenz zur Ergreifung sozialpolitischer Maßnahmen. Eine erheblich weiter reichende Perspektive findet sich z.B. bei Atkinson (2003). Atkinsons Forderung würde unmittelbar zu der viel diskutierten Frage führen, ob die Europäische Union in stärkerem Maße eine intergouvernementale Institution darstellt, wie Andrew Moravcsik (2003) behauptet, ein konförderatives System, wie u.a. Joseph Weiler (2003) und Daniel J. Elazar (2003) argumentieren, am besten als regulatorisches Regime aufgefasst wird, wie Giandomenico Majone (2003) behauptet, oder sich stärker in einen föderalistischen Bundesstaat fortentwickeln sollte. Vgl. für die verschiedenen Positionen Nicolaidis/Howse (2003).

4 Dieses Dilemma kann zweifellos auf verschiedene Weise interpretiert werden: als Problem der Ungleichzeitigkeit von rechtlicher und sozialpolitischer Integration; als Defizit der als marktliberal empfundenen Beschränkung europäischer Politik auf primär wirtschaftliche Integration oder als Konflikt zwischen einzelstaatlichen Kompetenzbegehren und (quasi-)supra-staatlichen Kompetenzzuweisungen.

staats-Begründungen. Die Schwierigkeit besteht aber darin, dass sie alle auf ein spezifisches Organisationsmodell ausgerichtet sind. Dieses Modell beruht auf der Annahme einer Identität von ‚Volk‘, ‚politischer Einheit‘ und ‚Bevölkerung‘. Es geht also davon aus, dass gesellschaftliche Zugehörigkeit, politische Mitgliedschaft und territorialer Geltungsbereich des Rechts koextensional, also deckungsgleich sind.

Expliziten Ausdruck findet die *Koextensionalitätsthese* vor allem in republikanischen, kommunitaristischen und liberal-nationalen Ansätzen. Dort artikuliert sie sich emphatisch als Identitätsthese in dem Beharren darauf, dass demokratische Gesetzgebung und politische Ordnung mit sozialer Einheit einhergehen müssen – sei es in Form eines ‚geeinten Volkes‘, in Form sozialer Kohäsion, oder in Form nationaler Solidaritätsbindungen. Implizit unterliegt die *Identitätsthese* aber auch ‚universalistischen‘ Ansätzen der Tradition des Liberalismus, die typischerweise in einem starken Sinne *Rechts- und Staatsphilosophie* ist. Sie verzahnt den Geltungsbereich des Rechts mit dem politischer Herrschaft und dem Prinzip der externen Souveränität (Territorialstaatsprinzip) miteinander.⁵

Obwohl diese Annahme auf den ersten Blick einen empirisch kontingenten Aspekt politischer Organisationsformen betrifft, stellt sich nach längerem Hinsehen heraus, dass sie entscheidend für die Einschlägigkeit von Argumenten ist, die auf dem Grundsatz der Reziprozität und der wechselseitigen Zumutbarkeit beruhen. Das sind aber gerade Begründungsstrukturen, die eine erhebliche argumentative Last im Kontext liberaler Legitimationsvorstellungen tragen.

In den folgenden Ausführungen möchte ich in erster Linie verdeutlichen, dass die Koextensionalitätsthese tatsächlich eine Begründungslast trägt. Zum anderen möchte ich die Frage aufwerfen, welche Verschiebungen sich innerhalb des traditionellen Legitimationsdiskurses eröffnen, wenn sich die Koextensionalitätsthese als untauglich erweisen sollte.

-
- 5 John Rawls hat die institutionelle Ausrichtung der liberalen Tradition emphatisch betont, als er die Gerechtigkeit als „oberste Tugend *sozialer Institutionen*“ charakterisierte und die soziale Grundstruktur als Gegenstandsbereich der politischen Gerechtigkeit identifizierte. Diese theoretische Tradition reicht mindestens von Hobbes bis Hegel, was zeigt, dass sie nicht automatisch demokratie-affirmativ ist; umgekehrt scheint jedoch zu gelten, dass liberal-moderne Ansätze der Demokratietheorie das oben skizzierte Organisationsmodell adaptieren. Eine emphatische Zurückweisung der Identitätsthese findet sich innerhalb des liberalen Paradigmas letztlich nur in libertären Ansätzen, die dann allerdings konsequenterweise auch für alternative Organisationsformen plädieren.

Meine Überlegungen gliedern sich in drei Abschnitte: In einem ersten Schritt werde ich dem politischen Charakter der sozialen Gerechtigkeit nachspüren. Dies wird zum zweiten Punkt führen, in dem die Bedeutung der KoextensionalitätsThese für das Verständnis demokratischer Legitimation beleuchtet wird. In einem dritten und abschließenden Abschnitt werden die legitimationstheoretischen Perspektiven vor dem Hintergrund der Transformation politischer Gesellschaften systematisch analysiert.

II Der politische Charakter der sozialen Gerechtigkeit

Die nationalstaatliche Zuständigkeit für sozialpolitische Regelungen lässt sich überzeugend begründen: Man muss sie hierfür als Reflexion des politischen Charakters der sozialen Gerechtigkeit auffassen und die Bedingungen ihrer praktischen Legitimation betrachten. Mit dem Begriff der *praktischen Legitimation* sind hier normative Aspekte sozialstaatlicher Praxis angesprochen.⁶ Prima facie möchte man meinen, es handle sich hierbei um eine empirische Frage, weil sie Überzeugungen und Einstellungen realer Personen thematisiert. Insofern diese jedoch überwiegend die Struktur reflektierter Überzeugungen und normativer Einstellungen haben, sind sie zum einen selbst überwiegend theoretisch induziert und zum anderen ihrerseits Gegenstand normativer Deliberation.

Für die Praxis gilt, was Theoretikern zu akzeptieren nicht immer leicht fällt: Die meisten – und vor allem grundlegende – Norm-, Wert- und Legitimitätsvorstellungen sind normativ überdeterminiert und zugleich substantiell unterbestimmt. Einerseits bedeutet es, dass sie nicht nur aus *einem* Grunde für richtig oder gut erachtet werden, sondern sich aus einer Pluralität normativer Argumentations- und Begründungsperspektiven rechtfertigen lassen. Andererseits determinieren sie nicht *eine* spezifische praktische Implementierung. So können – um im Bereich der sozialen Gerechtigkeit und sozialer Sicherungssysteme zu bleiben – Chancengleichheit, Gesundheitsvorsorge, Förderung der Erwerbsfähig-

6 In diesem Sinne geht es im Folgenden nicht primär um Probleme einer theoretischen Begründung, sondern um die theoretische Konstruktion der ethisch-normativen Einstellungen auf Seiten der Bürger, die die diachrone Kontinuität und Stabilität sozialstaatlicher Strukturen stützen – d.h. um das, was Montesquieu (1758) als „Prinzip“ einer Regierungsform im Gegensatz zu ihrer „Natur“ bezeichnet hat, was Rousseau (1762) als das Problem der „Erhaltung des politischen Körpers“ thematisiert (vgl. Chwaszcza 2003), und was Rawls unter dem Begriff des „sense of justice“ versteht (vgl. Rawls 1963, 1991).

keit und Sicherung eines bestimmten Lebensstandards auf ganz unterschiedliche Weise realisiert werden.

Eine Folge moralischer Unterbestimmtheit ist, dass in der Regel eine Fülle praktischer Implementierungsoptionen offensteht, die zwar normativ gleichwertig sind, sich aber strukturell voneinander unterscheiden und unterschiedliche Konsequenzen für verschiedene Bevölkerungsgruppen nach sich ziehen. Bei der Wahl einer Alternative sind häufig nicht normative, genauer gesagt: nicht *moralisch*-normative Gründe ausschlaggebend, sondern Gründe der Effizienz, der Überprüfbarkeit, der Kompatibilität mit bereits bestehenden Verordnungen, der Praktikabilität etc. Sie zeichnen allerdings ebenfalls selten eine *einzig*e Option aus. Alle diese Entscheidungsgründe sind generell gerechtfertigt, solange sie moralisch-normative Gründe nicht ersetzen, sondern ergänzen. Jedoch sind diese Gründe politisch nicht ‚neutral‘, da unterschiedliche Regelungen gewöhnlich recht unterschiedliche Auswirkungen für die von ihnen betroffenen Personen und deren Möglichkeiten zur Verfolgung ihrer persönlichen und privaten Interessen haben. Moralische Unterbestimmtheit besagt nicht nur, dass in Entscheidungen für eine spezifische Umsetzung normativ gerechtfertigter Forderungen unvermeidlich nicht-normative Gründe nicht nur eingehen, sondern häufig ausschlaggebend sind für die Vorzugswürdigkeit der einen Alternative gegenüber der anderen.

Das gilt bereits für rein technische Regulierungen, aber in noch stärkerem Maße für Fragen sozialer Sicherung und Gerechtigkeit. Diese betreffen insbesondere dann genuine Verteilungsfragen, wenn es sich um staatlich finanzierte oder subventionierte Systeme handelt.

Generell hat moralische Unterbestimmtheit zwei entscheidende Konsequenzen: Sie generiert erstens in den unterschiedlichen politischen Gesellschaften verschiedenste Ausgestaltungen von strukturell und sachlich ähnlichen Normabsichten. Dies liegt an der Notwendigkeit, eine sachlich übergreifende Systemkompatibilität zu garantieren und die Einzelnorm in das Gesamtsystem der Normen zu integrieren. Der daraus erwachsende *Partikularismus* ist als solcher historisch kontingent und hat per se keine normative Signifikanz. Er kann eine solche aber über die Ausbildung normativ-praktischer Erwartungshaltungen und eines darauf beruhenden Traditionsverständnisses entfalten. Das ist natürlich dann besonders wahrscheinlich, wenn die Durchsetzung spezifischer Normen als historisch bedeutsam für die jeweilige politische Vereinigung angesehen wird.

Zweitens provoziert die konkrete Ausgestaltung von Normen und Regelungen fast immer Meinungs- und Interessenskonflikte – und das selbst dann, wenn einhellige Übereinstimmung über die moralische

Ausgezeichnetheit der Normorientierung als solcher besteht. So reicht zum Beispiel selbst ein breiter Konsens über Grundvorstellungen der sozialen Gerechtigkeit nicht aus, um die Frage zu klären, ob mehr Geld in die Abmilderung von negativen Konsequenzen der Erwerbslosigkeit oder in die Gesundheitsfürsorge oder in die berufliche Weiterbildung gesteckt werden soll. Genauso wenig reicht die einstimmige Akzeptanz des normativen Ziels ‚soziale Gerechtigkeit‘ hin, um die Frage zu klären, ob ein Solidarsystem, ein Versicherungssystem, ein Modell des egalitären Zugangs zu staatlich finanzierten Angeboten oder ein System der dezentralisierten Selbstsorge ermöglicht durch niedrige Steuersätze effizienter, praktikabler oder gar wünschenswerter ist. Und auch ein geteilter Konsens darüber, dass Massenarbeitslosigkeit abgebaut werden muss, klärt nicht die Frage, ob eine Flexibilisierung arbeitsrechtlicher Verträge oder eine Verbesserung des Kündigungsschutzes angemessener oder praktikabler ist.

Unterschiedliche Personen vertreten nicht nur unterschiedliche sachliche Auffassungen in solchen Fragen, sondern sind auch in unterschiedlicher Weise von den jeweiligen Alternativen betroffen und haben unterschiedliche Interessen – die allerdings meistens alle gleichermaßen normativ gerechtfertigt sind. Derartige Konflikte lassen sich in der Regel nicht *aufösen*, sondern nur zugunsten der einen oder der anderen Seite(n) *entscheiden*.⁷

Das ist keineswegs unmoralisch, ganz im Gegenteil: Im Rahmen eines demokratischen Politikverständnisses besteht sogar die normative Erwartung, dass auch einseitig vorteilhafte Entscheidungen von allen Bürgern nicht nur befolgt, sondern *akzeptiert* werden, weil sie das Ergebnis eines demokratischen Entscheidungsprozesses sind – und zwar unabhängig davon, ob sie den persönlichen Überzeugungen und Interessen entsprechen oder nicht. Die Pointe demokratischer Entscheidungsfindung besteht ja gerade in der Akzeptanz von Dissens.

Die Vorstellung, dass demokratische Entscheidungsprozesse eine Methode der Regelung von Meinungs- und Interessenskonflikten darstellen, die sich nicht auflösen lassen, weil es nicht die *eine* richtige oder moralisch vorzugswürdige Lösung gibt, lässt sich bis zu Aristoteles zurückführen. In der Gegenwartsphilosophie ist sie unter anderem von John Rawls herausgestellt worden, der dezidiert den politischen Charak-

7 Demokratie-theoretischer *locus classicus* dieses Punktes ist Schumpeters Kritik der „traditionellen Auffassung“ der Demokratie (Schumpeter 1976). Es lässt sich allerdings plausibel dafür argumentieren, dass sich diese Auffassung bereits bei Aristoteles findet und seiner Kritik sowohl der platonischen Einheitskonzeption der polis als auch des expertokratischen Modells politischer Entscheidungsfindung zugrunde liegt.

ter der sozialen Gerechtigkeit verteidigt (vgl. Rawls 1982).⁸ Rawls' These besteht ganz explizit darauf, dass im Kontext einer liberalen Theorie der Gerechtigkeit solche strittige Entscheidungen nicht einer technokratischen Administration übertragen werden können, deren Aufgabe darin besteht, den Gesamtnutzen zu maximieren. Rawls' Emphase des politischen Charakters der sozialen Gerechtigkeit ist bekanntlich gegen den Utilitarismus gerichtet. Sie weist jedoch nicht nur die Vorstellung zurück, dass es eine Nutzen maximierende Lösung von Überzeugungs- und Interessenskonflikten gebe, sondern besteht prinzipiell darauf, dass es den Grundsätzen einer sozial pluralen und liberalen Gesellschaft widerspricht, die Autorität zur Entscheidung derartiger Meinungs- und Interessenskonflikte de-politisierten, technisch-administrativen Entscheidungsinstanzen zu übertragen. Wenn die Anerkennung eines sozialen Pluralismus mit dem Prinzip der politischen Selbstbestimmung der Bürgerschaft verbunden werden soll, muss die kollektiv-politische Entscheidung als Ausdruck des Willens der Bürger zu verstehen sein. Hierin liegt der Unterschied zwischen einer liberalen, d.h. demokratischen Konzeption sozialer Gerechtigkeit und einer wohlwollenden Autokratie.

Der *politische* Charakter der sozialen Gerechtigkeit artikuliert in diesem Sinne auch den entscheidenden Grund für Rawls' Beharren darauf, dass die soziale Gerechtigkeit auf der Ebene der jeweiligen nationalen Gesellschaften angesiedelt ist (vgl. Miller 2006; Freeman 2006). Ungeachtet der spezifischen Merkmale von Rawls' Begründung der sozialen Gerechtigkeit, z.B. des Differenzprinzips, halte ich seine These vom politischen Charakter der sozialen Gerechtigkeit nicht nur für überzeugend, sondern auch für eine systematisch überzeugende Rekonstruktion der in der Tat weit verbreiteten Auffassung, dass sozialstaatliche Zuständigkeiten auf der einzelstaatlichen Ebene anzusiedeln sind (vgl. Chwaszcza 2006, Chwaszcza 2007: Kap. 2 u. 6).

Wenn die These vom politischen Charakter der sozialen Gerechtigkeit überzeugend ist und wenn die Autorität und Kompetenz zur Entscheidung von Überzeugungs- und Interessenkonflikten den (wahlberechtigten) Bürgern zukommt, so stellt sich im zweiten Schritt natürlich die Frage, worin genau das Legitimationspotential demokratischer Entscheidungsverfahren besteht.

8 Rawls' Theorie des „public reasoning“ unterstreicht zwar die Notwendigkeit eines „overlapping consensus“, der jedoch die Abgrenzung des *Politischen* und die partikulare Struktur politischer Argumentation betrifft, nicht aber substantielle Entscheidungen (Rawls 1993).

III Die Bedeutung der Koexistenzialitätsthese für das Verständnis demokratischer Legitimität

Aus den oben bereits ausgeführten Gründen ist es wenig plausibel, demokratische Entscheidungsverfahren als Methode aufzufassen, mit der eine substantiell richtige Lösung gefunden werden kann. Eine solche Auffassung liegt zwar einer ganzen Reihe ‚konsens-emphatischer‘ Ansätze der Demokratietheorie zugrunde, sie gerät aber mit der Akzeptanz der Mehrheitsregel in Konflikt und widerspricht der Forderung, dass Bürger eine demokratisch getroffene Entscheidung auch dann akzeptieren sollen, wenn sie sie nicht teilen. Es ist daher erheblich plausibler, eine Dissens-Auffassung der Demokratie zu verteidigen, die demokratische Entscheidungsverfahren als eine legitime Methode der Selektion auffasst.

Es stehen sich also zwei Auffassung von Demokratie gegenüber: Die eine favorisiert den Konsens, weil damit die Wahrscheinlichkeit erhöht wird, ‚richtig‘ entschieden zu haben. Zur Entscheidungsfindung kommen unterschiedliche Instrumente zum Einsatz: Deliberation, Persuasion, die Aggregation von Kompetenz oder schlicht die Aggregation von Information (vgl. u.a. Habermas 1991; Bohmann/Rehg 1997; Goodin 2003). Die andere votiert für den Dissens und bezieht ihre Legitimation daraus, Akzeptanz von Dissens zu generieren. Dies soll im Folgenden als *demokratische Akzeptanz* bezeichnet werden.

Da offensichtlich ist, dass die Mehrheitsentscheidung nicht für jede Frage und auch nicht für jeden Konflikt akzeptabel ist, enthalten Dissensauffassungen der Demokratie in der Regel auch gewisse Restriktionen dessen, was zum Gegenstand politischer Entscheidungsfindung werden kann. Aber die Bestimmung der politischen Agenda unterliegt natürlich selbst einem Wandel und berührt Fragen, die für den vorliegenden Kontext nicht relevant sind; wichtig ist nur, dass eine gewisse Übereinstimmung darüber besteht, welche Überzeugungs- und Interessenskonflikte einer politischen ‚Lösung‘ offen stehen und welche ein anderes Entscheidungsverfahren erfordern.

Worin genau besteht nun die Legitimität stiftende Wirkung demokratischer Entscheidungsverfahren? Zwei Überlegungen sind hier entscheidend:

(a) Demokratische Prozesse der Legitimitätsbildung – insbesondere Verfahren der *Input-Legitimation* in Form von Wahlen oder Referenden – nehmen eine besondere Stellung bei der Erzeugung und Aufrechterhaltung demokratischer Akzeptanz ein, weil sie selbst einen Grund dafür bieten, ein kollektives Votum zu akzeptieren, der gerade nicht identisch

mit den Gründen ist, auf denen die individuelle Befürwortung oder Ablehnung des substantiellen Gehalts der Entscheidung basiert. Während für die individuelle Befürwortung oder Ablehnung persönliche Überzeugungen und private Interessen einschlägig sind, ist es im Kontext politisch-kollektiver Entscheidungen die Mehrheitsregel. Verfahren der Input-Legitimität geben nicht nur jedem Bürger eine (gleichgewichtige) Stimme (*voice*), ihre Bedeutung liegt auch darin, dass sich die Bürger im Akt ihrer Beteiligung am demokratischen Prozess wechselseitig signalisieren, dass sie demokratische Verfahren als legitime Form politischer Entscheidung anerkennen. Verfahren der Input-Legitimität können in diesem Sinne als eine Form kollektiver performativer Selbstbindung verstanden werden. Sie verfestigen die Akzeptanz des demokratischen Entscheidungsverfahrens und zugleich die Bereitschaft, das kollektive Entscheidungsverfahren als bindend anzuerkennen. Auf diese Weise regeneriert sich demokratische Akzeptanz.⁹ Verfahren der Input-Legitimität manifestieren eine geteilte Auffassung des Politischen, die sich in der Zustimmung zum politischen Entscheidungsverfahren ebenso niederschlägt wie in der Verfassung der politischen Agenda.

(b) Demokratische Akzeptanz stellt sich jedoch nicht im Kontext der Beurteilung jeder einzelnen Frage ein, sondern nährt sich aus dem Vertrauen darauf, dass es im Kontext einer diachron oder sachlich übergreifenden Vielzahl von Entscheidungen zu einem Ausgleich der Mehrheitspositionen kommt – d.h. dass es nicht immer die gleichen Personen sind, die gewinnen bzw. verlieren – und dass Revisionen früherer Entscheidungen prinzipiell immer möglich sind.

Hierin liegt meines Erachtens die entscheidende Differenz zwischen konsens-orientierten und dissens-offenen Auffassungen der Demokratie. Während Konsensauffassungen offensichtlich davon ausgehen, dass die Legitimität einer politischen Entscheidung eine Eigenschaft oder ein Charakteristikum jeder *einzelnen* Entscheidung sein muss, betrachten dissens-offene Auffassungen Legitimität als eine Eigenschaft oder ein Charakteristikum eines sachlich und diachron übergreifenden Kontinuums politischer Entscheidungen.

So verstanden setzt demokratische Akzeptanz dann allerdings voraus, dass auch eine gewisse Kontinuität der Beziehungen besteht, d.h. eine kontinuierliche reziproke politische Abhängigkeit und eine Möglichkeit kontinuierlicher politischer Revision in Form der institutionellen Integration der betroffenen Bürger.

9 Eine solche Auffassung findet sich freilich nicht ausschließlich bei John Rawls, sondern dezidiert auch bei James Buchanan (1954), der allerdings stärker die Revisionsfähigkeit als den langfristigen Ausgleich betont; vgl. auch Buchanan/Tullock (1965).

Genau an diesem Punkt kommt die Koextensionalitätsthese ins Spiel. Denn in der Kontinuität und in der Demonstration wiederholter gegenseitiger Abhängigkeit vom demokratischen Entscheidungsprozess besteht der intuitiv plausible Kern der Auffassung, dass demokratische Entscheidungsverfahren ein „geeintes Volk“ voraussetzen. Meines Erachtens erschöpft sich diese Auffassung allerdings auch in diesem Punkt. Denn der Begriff des Volkes, wie er in der theoretischen Rechtfertigung des Begriffs der Volkssouveränität auftaucht, ist eine theoretische Fiktion, kein realer Sachverhalt. Volkssouveränität ist ein *Verfahren* kollektiver Entscheidungsfindung und nicht, wie Rousseau suggerierte, das Verhalten eines Kollektivkörpers. Daher sollte man den Tendenzen, das Volk als Subjekt zu vergegenständlichen, grundsätzlich mit Skepsis begegnen.

Sofern ein dissens-offenes, für Wahrheitsfragen nicht sensitives Verständnis demokratischer Politik als normativ und sachlich angemessen erachtet wird, zeigt sich, warum die Kompetenz zur Entscheidung verteilungsrelevanter politischer Fragen nicht auf Gremien unabhängiger Experten übertragen werden sollte – mag es sich dabei um technische Experten, um Juristen oder Gerichtshöfe, um Funktionäre oder Aktivisten aus dem Bereich der sozialen Bewegungen handeln. Die zunehmende Legalisierung politischer Entscheidungsfindung gibt daher, wie Scharpf zu Recht hervorhebt, Anlass zur Beunruhigung – ein Phänomen übrigens, das zwar auch auf einzelstaatlicher Ebene beobachtet werden kann, auf europäischer Ebene aber wegen der politischen Unabhängigkeit des Europäischen Gerichtshofes besonders auffällig ist. Die politische Lösung von dissens-offenen Fragen und insbesondere von Verteilungsfragen setzt nicht nur eine diachron und sachlich übergreifende Kontinuität der Entscheidungsprobleme und der -berechtigten voraus – die Koextensionalitätsthese –, sondern auch, dass in dissens-offenen Fragen Input-Legitimität nicht durch Output-Legitimität substituiert werden kann.¹⁰

IV Legitimationstheoretische Perspektiven vor dem Hintergrund der Transformation politischer Gesellschaften

Die vorangehenden Überlegungen sind offensichtlich primär begrifflicher, nicht empirischer Art. Sie legen die praktischen Anwendungsbe-

¹⁰ Das gilt in einem gewissen Sinne zwar auch für die kognitive Interpretation. Aber die kognitive Interpretation betrachtet Input-Legitimität als *instrumentelle* Methode des Erkenntnisgewinns.

dingungen einer spezifischen Auffassung demokratischer Legitimität und ihrer Verschränkung mit Fragen der sozialen Gerechtigkeit frei. Als solche besagen sie weder, dass die einzelstaatliche Organisationsform die einzige legitime Form sozialer Sicherungssysteme darstellt, noch dass demokratische Legitimität die einzige Möglichkeit der Rechtfertigung kollektiv-bindender Entscheidungen bezeichnet. Sie versuchen vielmehr den wechselseitigen Zusammenhang zu verdeutlichen, der zwischen einer spezifischen Legitimationskonzeption und einer spezifischen Struktur der sozialen und politischen Praxis besteht.

Im letzten Abschnitt möchte ich daher ein Gedankenexperiment unternehmen und einen Vorschlag zur Diskussion stellen. Dieser Vorschlag betrifft die Legitimationsbedingungen sozialer Sicherungssysteme unter der Voraussetzung, dass die Koextensionalitätsthese außer Kraft gesetzt wird. Eine solche Annahme ist keineswegs abseitig, da die Kontinuität sozio-politischer Beziehungen nicht nur durch die Ausbildung transnationaler Entscheidungsstrukturen unterhöhlt wird, sondern auch durch Phänomene der Migration. Die Migrationsproblematik wird häufig aus der Perspektive der Immigration thematisiert, und hier gewöhnlich unter der Prämisse, dass die aufnehmende Gesellschaft einen gerechtfertigten Anspruch auf Kontrolle des Zuzugs ausüben kann.¹¹ Aber Immigration ist nur die Kehrseite dauerhafter oder vorübergehender *Emigration*. De facto ist der Anteil von Personen, die dauerhaft oder vorübergehend ihren Aufenthalt in einem anderen Land nehmen oder einer Erwerbstätigkeit im Ausland nachgehen, im Verhältnis zur Gesamtpopulation nach wie vor gering. Das heißt aber nicht, dass das so bleiben muss. Zumindest im Rahmen der Europäischen Union bezeichnet das Prinzip der freien Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten einen expliziten Rechtsanspruch europäischer Bürger, weshalb schon allein aus Gründen der internen Konsistenz normativer Forderungen nicht länger an der Koextensionalitätsthese festgehalten werden sollte. Was aber bedeutet das Aufbrechen der Koextensionalitätsthese für die Organisation sozialer Sicherung – zum Beispiel der Emigranten?

Die politisch-staatliche Organisation sozialer Sicherungssysteme verliert ihre Legitimationsbasis in dem Maße, in dem die Kontinuität und Geschlossenheit politischer Gesellschaften aufbricht. Aus der Erosion der Legitimation folgt zwar keineswegs, dass wir uns vom Ideal sozialer Gerechtigkeit verabschieden müssen. Aber die staatlichen Strukturen der Implementierung dieses normativen Ideals geraten doch erheblich ins Wanken. Aus diesem Grund geht die Forderung nach einer Kon-

11 Auf eine normative Diskussion dieses Anspruchs muss im vorliegenden Kontext allerdings verzichtet werden.

servierung bzw. Wiederherstellung der Möglichkeiten staatlicher Sozialpolitik an dem *theoretischen* Legitimationsproblem vorbei.

Wenn die demokratische Legitimationsbasis der kollektiven Bindungskraft staatlich-zentral gesteuerter Sozialpolitik schwindet, weil die theoretische Fiktion eines geeinten demos – verstanden als Kontinuität wechselseitiger politischer Abhängigkeit der Bürger – real unterhöhlt oder normativ infrage gestellt wird, scheint es angebracht, die kollektive Bindungswirkung abzuschwächen.

Eine nahe liegende Option besteht zum Beispiel darin, von der Möglichkeit der politischen Mitentscheidung (*voice*) zu einem System überzugehen, das Exit-Optionen schafft und Alternativen zur freien Wahl stellt.

Geht man davon aus, dass eine soziale Absicherung von Personen am Ort ihres Aufenthaltes erstrebenswert ist und dass eine nicht unbedeutende Zahl von Personen sich zeitweise oder dauerhaft im Ausland aufhält, dann sollten Organisationsformen zugelassen werden, die (1) flexible Ein- und Austritte erlauben, die (2) nicht auf Kontinuität von Mitgliedschaft aufbauen, aber die Kumulation von Mitgliedschaften erlauben, und die (3) nicht in der Erwartung wechselseitiger Abhängigkeit, sondern auf individuell kluger Planung gründen.

Alle drei Forderungen scheinen eine Flexibilität zu verlangen, die sich leichter im Rahmen eines politisch regulierten, aber privatwirtschaftlich-kompetitiv organisierten Modells sozialer Sicherungssysteme realisieren lässt als im Rahmen einer staatlich-administrativen Organisation. Eine solche Option muss keineswegs notwendig den Anspruch sozialer Gerechtigkeit in der Forderung nach sozialem Ausgleich oder einer sozial getragenen Absicherung der Einzelpersonen aufgeben. Denn die Möglichkeit, die Absicherung ‚leistungsschwacher‘ Bürger weiterhin staatlich – d.h. durch Steuern und Abgaben der territorial und zeitgleich ansässigen Bürger – zu subventionieren, besteht ja nach wie vor. Es ist allerdings nicht Aufgabe politikphilosophischer Überlegungen, derartige Modelle zu entwickeln; das können andere Disziplinen besser.

Sofern das vorgeschlagene Gedankenexperiment einer sich transnationalisierenden gesellschaftlichen Realität tatsächlich pragmatisch angemessen ist, würde dies eine stärkere Privatisierung der Organisation sozialer Absicherungssysteme beinhalten. Es würde – so nehme ich zumindest an – gemessen an den Standards einiger europäischer Mitgliedstaaten mehr Ungleichheit zulassen, aber transnationale Inklusion erleichtern.

Würde sich ein solches Europa amerikanischen Verhältnissen annähern? Möglicherweise könnte das der Fall sein. Sozialhistoriker scheinen sich weitgehend darin einig, dass die Ausbildung einer zentralistisch

organisierten (Bildungs- und) Sozialpolitik nicht nur ein entscheidendes Moment der gesellschaftlichen Inklusion der Arbeiterschicht darstellte, sondern auch entscheidend zur Ausbildung des europäischen Nationalstaatsmodells und seiner bürokratischen Verwaltung beigetragen hat.

Hierin liegt vielleicht eine der augenfälligsten Differenzen zwischen der US-amerikanischen und der europäischen Entwicklung politischer Selbstorganisation. In der stark anti-etatistischen Tradition des amerikanischen Politikverständnisses spielt die Orientierung am Ideal der sozialen Gerechtigkeit (bis zum New Deal) eine vergleichsweise geringe Rolle (vgl. Walzer 1990). Gesellschaftliche Inklusion zielt vorwiegend auf die Integration der Siedler und Einwanderer. Umgekehrt sollte man allerdings auch nicht vergessen, dass die Ausbildung zentralistisch organisierter Sozialpolitik auch in den meisten europäischen Ländern vorwiegend in nicht-demokratische oder vor-demokratische Phasen fällt und dass es erhebliche Zweifel daran gibt, dass sie immer einem genuinen Gerechtigkeitsanliegen oder der Orientierung an einem egalitaristischen Verständnis von Bürgerschaft entspringen ist.

Wie immer man die pragmatischen oder ethischen Vorzüge und Nachteile des europäischen Politik- und Staatsverständnisses im Einzelnen bestimmen mag, – vor dem Hintergrund der Transformation sozialer Beziehungen scheinen sie ihren Praxisbezug zu verlieren.

Literatur

- Atkinson, Tony (2003): Social Inclusion and the European Union, in: Joseph Weiler/Iain Begg/John Peterson (Hg.): *Integration in an Expanding European Union*, Oxford: Blackwell, S. 143-160.
- Bohman, James/Rehg, William (1997): *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Buchanan, James M. (1954): Social Choice, Democracy, and Free Markets, in: *Journal of Political Economy* 62, S. 114-123.
- Buchanan, James/Tullock, Gordon (1965): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Chwaszcza, Christine (2003): Die Praxis der Freiheit: Vom legitimierungstheoretischen Anspruch zum politischen Traum, in: Wolfgang Kersting (Hg.): *Die Republik der Tugend: Rousseaus Staatsverständnis*, Baden-Baden: Nomos, S. 117-146.
- Chwaszcza, Christine (2006): Die normative Bedeutung politischer Grenzen: Zur Abgrenzung politischer und allgemein moralischer Be-

- reiche der Gerechtigkeit in: Peter Koller (Hg.): Die globale Frage, Wien: Passagen, S. 349-376.
- Chwaszcza, Christine (2007): Moral Responsibility and Global Justice. A Human Rights Approach, Baden-Baden: Nomos.
- Elazar, Daniel J. (2003): The United States and the European Union: Models for their Epochs, in: Kalypso Nicolaidis/Robert Howse (Hg.): The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union, Oxford: Oxford University Press, S. 31-53.
- Esping-Andersen, Gosta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton: Princeton University Press.
- Freeman, Samuel (2006): Distributive Justice and The Law of Peoples, in: Rex Martin/David A. Reidy (Hg.): Rawls' *The Law of Peoples*. A Realistic Utopia? Oxford: Blackwell, S. 243-260.
- Fritz W. Scharpf (2003): The European Social Model, in: Joseph Weiler/Iain Begg/John Peterson (Hg.): Integration in an Expanding European Union, Oxford: Blackwell, S. 109-134.
- Goodin, Robert (2003): Reflective Democracy, Oxford: Oxford University Press.
- Guillen, Ana (2003): European Integration – A View from the Periphery, in: Joseph Weiler/Iain Begg/John Peterson (Hg.): Integration in an Expanding European Union, Oxford: Blackwell, S. 161-164.
- Habermas, Jürgen (1991): Erläuterungen zur Diskursethik, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Majone, Giandomenico (2003): Regulatory Legitimacy in the United States and the European Union, in: Kalypso Nicolaidis/Robert Howse (Hg.): The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union, Oxford: Oxford University Press, S. 252-276.
- Marshall, T. H. (1963): Class, Citizenship, and Social Class, Garden City: Doubleday Inc.
- Miller, David (2006): Collective Responsibility and International Inequality in *The Law of Peoples*, in: Rex Martin/David A. Reidy (Hg.): Rawls' *The Law of Peoples*. A Realistic Utopia? Oxford: Blackwell, S. 191-205.
- Montesquieu (1994 [1768]): Vom Geist der Gesetze, Ditzingen: Reclam.
- Moravcsik, Andrew (2003): Federalism in the European Union. Rhetoric and Reality, in: Kalypso Nicolaidis/Robert Howse (Hg.): The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union, Oxford: Oxford University Press, S. 161-190.

- Nicolaidis, Kalypso/Howse, Robert (Hg.) (2003): *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul/Leibfried, Stephan (1996): *Left to Courts and Markets*, in: Helen Wallace/William Wallace (Hg.): *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, S. 267-292.
- Rawls, John (1963): *The Sense of Justice*, in: *Philosophical Review* 72, S. 281-305.
- Rawls, John (1982): *Social Unity and Primary Goods*, in: Bernard Williams/Amartya Sen (Hg.): *Utilitarianism and Beyond*, London: Cambridge University Press, S. 159-186.
- Rawls, John (1991): *Theory of Justice*, Cambridge/Mass.: Harvard University Press.
- Rawls, John (1993): *Political Liberalism*, New York: Columbia Press.
- Rousseau, Jacques (1986 [1762]): *Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechts*, Ditzingen: Reclam.
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Governing in Europe. Effective and Democratic*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. (2003): *Democratic Legitimacy under Conditions of Regulatory Competition. Why Europe differs from the United States*, in: Kalypso Nicolaidis/Robert Howse (Hg.): *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, S. 355-376.
- Schumpeter, Joseph (1976): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, London: Unwin University Books.
- Walzer, Michael (1990): *The Communitarian Critique of Liberalism*, in: *Political Theory* 18, S. 6-23.
- Weiler, Joseph (2003): *Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, in: Kalypso Nicolaidis/Robert Howse (Hg.): *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, S. 54-72.