

Streeck, Wolfgang (Ed.)

**Book**

## Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie: Herausforderungen für die Demokratietheorie

Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, No. Sonderband

**Provided in Cooperation with:**

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

*Suggested Citation:* Streeck, Wolfgang (Ed.) (1998) : Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie: Herausforderungen für die Demokratietheorie, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, No. Sonderband, ISBN 978-3-593-36113-0, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69249>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Wolfgang Streeck (Hg.)

INTERNATIONALE  
WIRTSCHAFT,  
NATIONALE  
DEMOKRATIE

Herausforderungen für  
die Demokratietheorie

CAMPUS

Wolfgang Streeck (Hg.)

Internationale Wirtschaft,  
nationale Demokratie:  
Herausforderungen für die  
Demokratiethorie

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

*Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie:*

Herausforderungen für die Demokratietheorie / Wolfgang Streeck

(Hg.). – Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 1998

(Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung,

Köln; Sonderband)

ISBN 3-593-36113-2

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

Copyright © 1998 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main.

Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen

DTP: Jeanette Störte, Köln

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

# Inhalt

Die Autoren	7
<i>Wolfgang Streeck</i> Einleitung: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie?	11
<i>David Held</i> Rethinking Democracy: Globalization and Democratic Theory	59
<i>John Ruggie</i> Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era?	79
<i>Claus Offe</i> Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration	99
<i>Jean-Marie Guéhenno</i> From Territorial Communities to Communities of Choice: Implications for Democracy	137
<i>Fritz W. Scharpf</i> Demokratie in der transnationalen Politik	151
<i>Joshua Cohen und Joel Rogers</i> Can Egalitarianism Survive Internationalization?	175
<i>Michel Albert</i> Die Zukunft der Sozialmodelle des europäischen Kontinents	195



## Die Autoren

**Michel Albert** ist Mitglied des Conseil de la Politique Monétaire der Bank von Frankreich. Nach seiner Promotion in Rechtswissenschaften und dem Abschluß der Ecole Nationale d'Administration ging er als Inspecteur Général des Finances in den Staatsdienst. Von 1967 bis 1981 war er Leiter des Commissariat du Plan. 1982 wurde er Präsident der Versicherungsgesellschaft Assurances Générales de France. Im Anschluß daran war er über mehrere Jahre Vorsitzender des Internationalen Verbandes Christlicher Unternehmer. 1994 wurde Albert in die Akademie der Geistes- und Politikwissenschaften aufgenommen. Sein Buch *Capitalisme contre capitalisme* (1991) wurde in 19 Sprachen übersetzt.

**Joshua Cohen** ist Professor der Philosophie und Politischen Wissenschaft und Vorsitzender des Departments für Politikwissenschaften am Massachusetts Institute of Technology in Cambridge, USA. Seine Forschungsschwerpunkte sind politische Philosophie, Gesellschaftstheorie und die Philosophie der Sozialwissenschaften. Joshua Cohens neuester Aufsatz, »Democracy and Liberty«, erscheint in *Deliberative Democracy* (Hrsg. Jon Elster, 1998). Cohen ist Herausgeber beziehungsweise Mitherausgeber zahlreicher Bücher, darunter *Constitutionalism, Democracy, and State Power: Promise and Performance*, vier Bände (mit Archon Fung, 1996), *For Love of Country? Debating the Limits of Patriotism* (1996), *Feminism and Multiculturalism* (mit Matthew Howard und Martha Nussbaum, im Erscheinen), *The New Inequality, and What To Do About It* (mit Joel Rogers, im Erscheinen) und *Representing Us All* (mit Joel Rogers, im Erscheinen).

**Jean-Marie Guéhenno** ist seit 1995 Direktor der internationalen Abteilung des französischen Rechnungshofes, des Cour des Comptes. Vorher war er Botschafter beim Ständigen Rat der Westeuropäischen Union in London und Leiter des politischen Planungstabs im französischen Außenministerium. Neben zahlreichen Artikeln in Zeitungen wie *Le Monde*, *Herald Tribune*, *Der Spiegel* und

*Politique internationale* veröffentlichte er 1993 das vieldiskutierte Buch *La fin de la démocratie (Das Ende der Demokratie)*, 1994).

**David Held** ist Professor of Politics and Sociology an der Open University in Milton Keynes, England. Er arbeitet über den Bedeutungswandel von Demokratie im Kontext einer globalen Wirtschaft und sich ändernder Strukturen internationaler Politik. Veröffentlichungen: *Models of Democracy* (1987, 2. Auflage 1997), *Political Theory and the Modern State* (1990), *Political Theory Today* (Hrsg., 1991), *Cosmopolitan Democracy* (hrsg. mit D. Archibugi, 1995), *Democracy and the Global Order* (1996).

**Claus Offe** ist Professor für Politikwissenschaft und Inhaber des Lehrstuhls für Politische Soziologie und Sozialpolitik an der Humboldt-Universität zu Berlin. Zu seinen Veröffentlichungen gehören: *Arbeitsgesellschaft: Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven* (1984), *Contradictions of the Welfare State* (1984), *Disorganized Capitalism* (1985), *Der Tunnel am Ende des Lichts: Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten* (1994), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie: Politik und Soziologie der Mehrheitsregel* (hrsg. mit B. Guggenberger, 1984), *Modernity and the State: East, West* (1996), *Institutional Change in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea* (mit Jon Elster und Ulrich K. Preuss, 1998).

**Joel Rogers** ist Professor für Soziologie sowie Rechts- und Politikwissenschaften an der Universität von Wisconsin-Madison und leitet dort das Center on Wisconsin Strategy (COWS), ein politisches Forschungszentrum für regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Die Themen seiner Veröffentlichungen sind amerikanische Politik, politische Theorie, Gewerkschaften und Wirtschaftspolitik. Rogers ist Berater der demokratischen Fraktion im Senatsausschuß für Arbeit und war bis vor kurzem Mitglied einer Expertenkommission des Office of Technology Assessment (OTA) zur Produktivitätsverbesserung im Dienstleistungssektor. Zu seinen Veröffentlichungen gehören: *The Hidden Election* (mit T. Ferguson, 1981), *Right Turn* (mit T. Ferguson, 1986), *On Democracy* (mit Joshua Cohen, 1983) und die vor kurzem erschienenen Bücher *Works Councils: Consultation, Representation and Cooperation in Industrial Relations* (hrsg. mit Wolfgang Streeck, 1995), und *Associations and Democracy* (mit Joshua Cohen, 1995).

**John Gerard Ruggie** ist Burgess Professor of Political Science and International Affairs an der Columbia University, New York. Dort war er 1991–1996 Dean der School of International and Public Affairs. Er berät die amerikanische Regierung und die UNO und war 1997/98 Special Assistant des Generalsekretärs.



tärs der Vereinten Nationen. Veröffentlichungen über die Außenpolitik der USA, internationale politische Ökonomie, internationale Umweltpolitik, Sicherheitsfragen, internationale Organisationen und die Theorie internationaler Beziehungen, darunter *Winning the Peace: America and World Order in the New Era* (1996) und *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization* (1998).

**Fritz W. Scharpf** ist Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln. Forschungsschwerpunkte sind Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Arbeitsmarktpolitik, vergleichende politische Ökonomie von Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa, Föderalismus und europäische Integration und Anwendungsmöglichkeiten der Spieltheorie. Veröffentlichungen: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa* (1987), *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa* (1994), *Governance in the European Union* (mit G. Marks, P. Schmitter und W. Streeck, 1996), *Games Real Actors Play* (1997), *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* (erscheint 1999).

**Wolfgang Streeck** ist Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln und war bis 1995 Professor für Soziologie und industrielle Beziehungen an der Universität von Wisconsin in Madison. Seine Forschungsschwerpunkte sind vergleichende politische Ökonomie, europäische Integration und vergleichende industrielle Beziehungen. Zu seinen neueren Veröffentlichungen zählen *Social Institutions and Economic Performance* (1992), *Works Councils: Consultation, Representation and Cooperation in Industrial Relations* (hrsg. mit Joel Rogers, 1995), *Governance in the European Union* (mit G. Marks, F.W. Scharpf und P. Schmitter, 1996) und *Political Economy of Modern Capitalism* (hrsg. mit Colin Crouch, 1997).



# Einleitung: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie?

*Wolfgang Streeck*

## Globalisierung, Nationalstaat und Demokratie

Die Folgen wirtschaftlicher Internationalisierung für den *Nationalstaat* sind mittlerweile Gegenstand einer reichen Literatur; die für die *Demokratie* sind es erstaunlicherweise nicht. Dabei sind die beiden Themen alles andere als dasselbe, ohne daß sie deshalb nichts miteinander zu tun hätten. Die Zukunft des Nationalstaats in einer internationalisierten Wirtschaft ist umstritten; Vorhersagen seines robusten Überlebens stehen neben Mitteilungen über sein bereits eingetretenes Ende. Aber was immer gelten mag, gute Nachrichten für den Nationalstaat sind nicht notwendig gute Nachrichten für die Demokratie, ebensowenig wie ein Ende des Nationalstaats für jeden auch ein Ende der Demokratie wäre.

Daß die Globalisierung der Wirtschaft – oder vorsichtiger: ihre Internationalisierung – den *Nationalstaat* unterminiert, ist eine Vermutung, die keineswegs universell geteilt wird. Einflußreiche Autoren haben die europäische Integration im Gegenteil als »Rettung des europäischen Nationalstaats« beschrieben (Milward 1992). Aus der Perspektive insbesondere von Theorien der internationalen Beziehungen erweitert die zunehmende Einbindung der Nationalstaaten in internationale Organisationen und Mehrebenensysteme (Scharpf 1985; Scharpf 1994) der Politikformulierung, wie vor allem die Europäische Union, die Handlungsfähigkeit der nationalen Regierungen gegenüber ihren Gesellschaften (Putnam 1988), vor allem auch gegenüber den heimischen Interessenverbänden (Moravcsik 1997); insofern stärkt sie den Nationalstaat selber. Insbesondere ermöglicht die wachsende Bedeutung internationaler Verhandlungen den Exekutivorganen der an ihnen beteiligten Staaten, einen zunehmenden Anteil ihrer Innenpolitik auf internationale Mandate zu gründen und auf diese Weise die Chancen ihrer internen Durch-

setzung zu verbessern. Internationalisierung, in anderen Worten, *stärkt* den Nationalstaat, indem sie einer internationalen Allianz der nationalen Exekutiven Vorschub leistet, die es diesen ermöglicht, von ihnen bevorzugte Politiken als internationale Verhandlungsergebnisse zu re-importieren und sie dadurch als nationale Verpflichtungen unangreifbar zu machen.<sup>1</sup> In dem Maße aber, wie damit die parlamentarische Willensbildung in den beteiligten Ländern vorweggenommen und die Macht national organisierter Interessengruppen beschnitten wird, *stärkt* Internationalisierung die nationalen Staats- und Regierungs- auf Kosten der parlamentarischen und Verbandseliten *und damit*, insoweit als letztere Garanten demokratischer Beteiligung sind, *auf Kosten nationalstaatlicher Demokratie*.<sup>2</sup>

Zugleich gilt, daß keineswegs alle, die im Gegenteil als Folge der Globalisierung das Ableben des Nationalstaats voraussagen, damit auch das Ende der *Demokratie* gekommen sehen. Ebenso wie gute Aussichten für den Nationalstaat schlechte Aussichten für die Demokratie sein können, können schlechte Aussichten für den Nationalstaat gute für die Demokratie sein. Wenn Internationalisierung die Handlungsmöglichkeiten des Nationalstaats faktisch oder rechtlich verkürzt, muß dies dann nicht auch und zugleich als Verkürzung der Demokratie erscheinen, wenn die Expansion des nationalstaatlichen Handlungsbereichs insbesondere in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts selber als undemokratisch angesehen wird. Wo Demokratie mit Abwesenheit politisierter, und insoweit »willkürlicher« und »freiheitsgefährdender«, staatlicher Interventionen in Markt und Zivilgesellschaft gleichgesetzt wird – also in einem liberalen Demokratieverständnis –, ist eine Beschränkung (national-) staatlicher Entscheidungsspielräume durch internationale Marktzwänge oder zwischenstaatliche Übereinkommen alles andere als beunruhigend. Wenn wirtschaftliche Internationalisierung die Nationalstaaten zur Respektierung der Eigengesetzlichkeit und Unabhängig-

- 
- 1 Was bezeichnenderweise in einem in vieler Hinsicht fundamental-demokratischen Land wie den USA am wenigsten möglich ist. Die eigenständige Außenpolitik vor allem des Senats der Vereinigten Staaten ist keineswegs nur Ausdruck imperialer Mißachtung von Vereinbarungen mit anderen Ländern; oft untergräbt sie geradezu die effiziente Ausübung außenpolitischen Einflusses, etwa wenn der Kongreß sich hartnäckig weigert, der Regierung zu erlauben, ihre Beitragsrückstände bei den Vereinten Nationen zu begleichen.
  - 2 Wenn dies dazu führt, daß »vernünftige« Ziele erreicht werden, werden die negativen Folgen für die Demokratie gerne übersehen. So wird der europäischen Einigung üblicherweise zugute gehalten, daß sie die italienische Regierung in die Lage versetzt habe, mit einer »längst überfälligen« Reform der Staatsverwaltung zu beginnen, und die deutsche Regierung, die internen Widerstände gegen eine Privatisierung des Fernsprechwesens zu überwinden.

keit einer privatrechtlich oder kulturell konstituierten *internationalen Zivilgesellschaft* zwingt, begrenzt sie den Spielraum für Eingriffe der staatlichen Zwangsgewalt, auch mehrheitlich legitimierte Eingriffe, in individuelle Freiheit. Wo der Nationalstaat durch internationale Übereinkommen darauf verpflichtet werden kann, sein Handeln an einem unpolitisch Rechtssicherheit verbürgenden internationalen Zivil- und Wettbewerbsrecht messen zu lassen, welches ja überhaupt erst eine internationale Wirtschaft konstituiert, *stärkt wirtschaftliche Internationalisierung die Demokratie, indem sie die Wirtschaft entpolitisiert.*

Beide Intuitionen – daß die Internationalisierung der Wirtschaft die Demokratie schwächt, indem sie den Nationalstaat stärkt, und daß sie die Demokratie stärkt, indem sie den Nationalstaat schwächt – können sich auf beobachtbare Sachverhalte und tatsächliche Entwicklungstendenzen berufen: auf die zunehmende Mediatisierung nationalstaatlicher politischer Willensbildung durch internationale Abkommen und Absprachen die eine, und auf die Ausbreitung internationaler und nationaler Ordnungen, die staatliches Handeln begrenzen und Sicherheit vor politischen Eingriffen in Freiheit und Eigentum, und vor allem in die Freiheit des Eigentums, gewähren, die andere. In der Tat wären die »pessimistische« und die »optimistische« Sicht des Verhältnisses von Globalisierung, Nationalstaat und Demokratie dann vollkommen vereinbar, wenn es zuträfe, daß die Stärkung der nationalstaatlichen Exekutivgewalt durch Internationalisierung vor allem Politiken zugute kommt, die der Liberalisierung von Märkten und der *Ausweitung* von Marktbeziehungen dienen, insbesondere über nationale Grenzen hinweg, und die Schwächung des Nationalstaats in erster Linie dessen Fähigkeit zu politischer *Überformung* von Marktbeziehungen betrifft. In diesem Falle bestünde der Zusammenhang zwischen Globalisierung und Demokratie darin, *daß liberale und, im Weberschen Sinne, formale Demokratie durch wirtschaftliche Internationalisierung gefördert, soziale und substantielle Demokratie aber außer Kraft gesetzt wird, und zwar indem Globalisierung den Nationalstaat des späten 20. Jahrhunderts auf spezifische Weise zugleich stärkt und schwächt.*

Daß Liberalisierung in einem wichtigen Sinn mit einer Stärkung des Nationalstaats nach innen vereinbar ist, ja sie voraussetzen kann, ist spätestens seit Margret Thatcher nicht neu. Damit der moderne Staat sich aus der Wirtschaft herauszuhalten und sich auf die *Durchsetzung von Wettbewerb als Ordnungsprinzip* zu beschränken vermag, muß er in der Lage sein, sich gesellschaftlichen Gruppen zu verweigern, die ihn in ihrem Interesse als Inter-

ventions- und Umverteilungsinstrument verwenden wollen. Die Transformation der liberalen in eine soziale Demokratie im 20. Jahrhundert kann ja als Dienstbarmachung der Staatsgewalt gegenüber organisierten oder majoritären Umverteilungsinteressen beschrieben werden; deren Zurückdrängung durch eine neu ermächtigte Exekutive wäre dann Voraussetzung für eine Wiederherstellung der Demokratie *in ihrer liberalen Version*. Liberalisierung erfordert insofern einen *starken Staat*, auch wenn und gerade weil sie zugleich eine *Schwächung des Staates* im Sinne eines Abbaus von staatlichen Interventionskapazitäten anstrebt (Gamble 1988). Ziel von Liberalisierungspolitik ist ja, dafür zu sorgen, daß der Staat einerseits nicht mehr intervenieren *muß* und andererseits nicht mehr intervenieren *kann*: sie muß den Staat *stärken*, damit er *sich selber schwächen* kann.

Internationalisierung kann, indem sie die Exekutive stärkt, dem Staat helfen, seine im Übergang zur sozialen Demokratie verlorene *Unabhängigkeit gegenüber der Gesellschaft* zurückzugewinnen. Das Beispiel der europäischen Integration seit Mitte der achtziger Jahre zeigt, daß von den Regierungen verfolgte innenpolitische Liberalisierungsprogramme dann durchsetzbarer werden, wenn sie als Umsetzung einer außenpolitischen Einigung auf einen supranationalen Binnenmarkt in Angriff genommen werden können. Dabei kann innenpolitische Liberalisierung im Zuge internationaler Liberalisierung, wie in Großbritannien unter Thatcher, durchaus mit rigoroser Verteidigung *nationaler Souveränität* gegen supranationale Staatlichkeit einhergehen. Zum Teil hat dies legitimationsbeschaffende Funktion: der politisch betriebene *Abbau von Staatlichkeit nach innen* wird durch betonte *Verteidigung von Staatlichkeit nach außen* überspielt. Darüber hinaus aber sorgt ein Festhalten an nationaler Souveränität unter Bedingungen wirtschaftlicher Internationalisierung dafür, daß ein supranationaler Staat, der weniger als die einzelnen Nationalstaaten dem Wettbewerb ausgesetzt und deshalb eher zu einer nicht-liberalen Interventionspolitik in der Lage wäre, nicht entstehen kann. Ein supranationaler Superstaat wäre nicht nur das – endgültige – Ende des Nationalstaats, sondern auch die – teilweise – Wiederherstellung staatlicher Monopolgewalt; er ist deshalb nicht nur *aus nationalistischer, sondern auch aus liberaler Perspektive unerwünscht* (Streeck 1997).

Anders formuliert: nationalistische Verhinderung der Herausbildung supranationaler Souveränität hat zur Folge, daß das internationale politische System, das die durch wirtschaftliche Internationalisierung entstandenen Interdependenzen zu verarbeiten hat, sich nicht über ein System *zwischenstaatlicher Verhandlungen* hinaus entwickeln kann. Zwischenstaatliche Ver-

handlungen aber scheinen dazu zu tendieren, wirtschaftliche Interdependenzprobleme vornehmlich im Sinne erweiterter *negativer Integration* – also eines Abbaus von Marktschranken – zu lösen, deren Umsetzung wiederum zumeist auf dem Weg über einzelstaatliche Liberalisierungsmandate erfolgt und erfolgen kann. In dem Maße, wie zwischen- beziehungsweise nicht-staatlich verfaßte internationale Arenen in diesem Sinne einen »liberalen *bias*« aufweisen, kann unterstellt werden, daß die von Internationalisierung ausgehende Stärkung der nationalen Exekutiven in der Regel den innenpolitischen Einfluß solcher Gruppen verringern wird, die an marktverzerrenden Interventionen interessiert sind. *Verteidigung nationaler Souveränität nach außen und die Durchsetzung eines Programms wirtschaftlicher Liberalisierung nach innen können sich damit gegenseitig unterstützen.*

## Institutionelle und wirtschaftliche Internationalisierung

Generell erscheint es zweckmäßig, bei der Diskussion der Folgen von Internationalisierung für Demokratie zwischen institutioneller und wirtschaftlicher Internationalisierung zu unterscheiden. *Institutionelle* Internationalisierung bindet den Nationalstaat, vornehmlich über seine Exekutive, in ein internationales Institutionengeflecht ein und begrenzt dadurch *den Einfluß der nationalen Gesellschaft auf ihren Staat*. *Wirtschaftliche* Internationalisierung setzt den Nationalstaat einem Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren aus und *entmacht* ihn dadurch gegenüber deren Eigentümern; sie begrenzt seine faktischen Handlungsmöglichkeiten, indem sie bestimmte Politiken kostspieliger macht, und *ermächtigt* zugleich eine, um Marktbeziehungen herum entstehende, transnationale Zivilgesellschaft. Beide Formen der Internationalisierung sind nicht vollkommen voneinander unabhängig; fortgeschrittene wirtschaftliche Internationalisierung kann institutionelle Internationalisierung fast zwingend erforderlich machen, ebenso wie institutionelle Internationalisierung – etwa in der Form, daß die an ihr beteiligten Nationalstaaten ihre Territorien in eine gemeinsame Freihandelszone mit einem gemeinsamen Wettbewerbsrecht einbringen – wirtschaftlicher Internationalisierung förderlich sein kann. Auf nationaler Ebene können sowohl institutionelle als auch wirtschaftliche Internationalisierung zu Liberalisierung, und in diesem Sinne zu einer Rückbildung *sozialer* Demokratie, führen – die eine, indem sie Politik gegen demokratischen Druck beziehungsweise regulative Entscheidungen gegen Politik isolieren hilft, und die

andere, indem sie nationale Politiken, die korrigierend in Marktprozesse eingreifen, wirtschaftlich belastet.

Denjenigen, die Demokratie *nicht* mit – nationaler oder internationaler – Liberalisierung identifizieren oder sie in einer internationalisierten Welt *nicht* auf nationale Demokratie beschränken wollen, bieten institutionelle und wirtschaftliche Internationalisierung unterschiedliche Ansatzpunkte. Die *institutionelle Einbettung des Nationalstaats* als Folge *institutioneller Internationalisierung* verweist grundsätzlich auf die Möglichkeit einer supranationalen Erweiterung oder Wiederherstellung von Demokratie durch eine wie auch immer geartete »Demokratisierung« der den Nationalstaat mediatierenden internationalen Institutionen. Besonders ausgeprägt und explizit auf soziale Demokratie bezogen ist dieser Gedanke in dem Projekt einer »sozialen Dimension« der europäischen Integration, letztlich in Gestalt einer supranationalen Wiederherstellung des auf nationaler Ebene vom Dauerkrieg um externe Effekte erschöpften interventionistischen Wohlfahrtsstaates. Hierfür müßten die den Nationalstaat umspinnenden internationalen Institutionen so umgebaut werden, daß sie sich nicht nur für negative, sondern auch für positive Integration nutzen ließen –, also nicht nur zur Herstellung von Liberalisierungszwängen für die Mitgliedsstaaten, sondern auch für sozialen Ausgleich verbürgende Interventionen in das Marktgeschehen. Letztendlich scheint dies zu erfordern, daß das internationale Institutionensystem selbst staatlichen Charakter annimmt; daß es dies könne, war denn auch stets die Furcht der britischen Konservativen, ebenso wie es die Hoffnung von Jacques Delors und seinen Verbündeten war. Wie realistisch derartige Befürchtungen beziehungsweise Hoffnungen gewesen sind beziehungsweise sein mögen, kann zunächst dahingestellt bleiben (siehe hierzu in diesem Band vor allem die Beiträge von Offe und Scharpf).

Auch unabhängig von dem *sozialen Gehalt* von Demokratie ist die Stärkung der nationalen Exekutiven durch Internationalisierung nicht für jeden schon deshalb demokratisch, weil sie wirtschaftliche Liberalisierung fördert. So unterliegt den mittlerweile endlosen europapolitischen Diskussionen um das »Demokratiedefizit« der Europäischen Union<sup>3</sup> die Besorgnis, daß das Überwuchern nationaler demokratischer Willensbildung durch internationale Institutionen die *Beteiligungschancen* der Bürger allgemein aushöhlen könnte und daß der damit verbundene Liberalisierungseffekt bei der Mehrzahl nicht ausreichen werde, die Legitimität der nationalen und suprana-

---

3 Für viele: Grande (1996).



tionalen europäischen Institutionen vor Schaden zu bewahren. Vorschläge, wie durch institutionellen Umbau »die Bürger« stärker als bisher an der europäischen Politik zu beteiligen wären, gibt es in großer Zahl: sie reichen von verschiedenen Formen einer Stärkung des Europäischen Parlaments über die Direktwahl des Präsidenten der Kommission bis hin zu ausgeklügelten Spielarten gesamteuropäischer Referenden. Typisch für die Debatte ist ihr Konstruktivismus, der nur deshalb nicht als »staatstragend« bezeichnet werden kann, weil er es den meisten Diskussionsteilnehmern geraten erscheinen läßt, ihre Phantasie auf Beteiligungsformen zu konzentrieren, die einen Übergang der Union zu supranationaler Staatlichkeit nicht erfordern. Ob Projekte dieser Art aussichtsreicher sind als etatistische Demokratisierungsstrategien à la Delors, ist hier nicht zu entscheiden; die meisten Autoren des Genres ordnen sich jedenfalls schon freiwillig der Abteilung »konkrete Utopie« zu.

*Wirtschaftliche* Internationalisierung dagegen und die mit ihr einhergehende Herausbildung einer transnationalen Zivilgesellschaft verweist Versuche einer Rekonstruktion von Demokratie, anstatt auf eine Reform zwischenstaatlicher Institutionen, vor allem auf eine Aktivierung transnational organisierter *pressure groups* nach Art von Greenpeace oder Amnesty. Themen *transnationaler Demokratisierungsversuche* sind typischerweise Umwelt und Menschenrechte; und Medium ihrer Artikulation ist nicht eine nationale oder supranationale staatliche Verfassung, sondern die internationale »Öffentlichkeit« mit ihren besonderen Regeln der Themenselektion und Themensanktionierung (siehe in diesem Band den Beitrag von Held). Aus der Perspektive dieser Themen und der ihnen entsprechenden Organisationsformen kann die durch Internationalisierung bewirkte Zurückführung der nationalen Demokratie auf ihre liberalen Ursprünge als willkommene Gelegenheit erscheinen, Demokratie aus ihren nationalen Beschränkungen und ihrer Bindung an Staatlichkeit im allgemeinen sowie, warum nicht, aus ihrer Dienstbarkeit gegenüber den »materialistischen« Werten des Industriezeitalters zu befreien und sie damit überhaupt erst auf ihren universalistischen Begriff zu bringen. Internationalisierung würde damit einen Übergang zu einer post-nationalen Demokratie ermöglichen, die nicht nur zugleich post-staatlich und post-industriell, sondern auch der nationalen und industriellen Demokratie des Industriezeitalters moralisch weit überlegen wäre.

Das Problem der Demokratie unter Bedingungen von Internationalisierung hat somit viele Facetten. Nur wenn sie auseinandergehalten werden, ist eine Diskussion überhaupt möglich. »Demokratiedefizite« verschiedenster Art lassen sich auf nationaler und internationaler Ebene finden, und ihre Be-

hebung kann sowohl in einer Umgestaltung staatlicher und quasi-staatlicher Institutionen als auch in einer transnationalen Expansion und Reorganisation der Gesellschaft gesucht werden. Vor allen Dingen jedoch ist zwischen *liberaler Demokratie* als Freiheit von staatlichen Eingriffen und *sozialer Demokratie* als Nutzung staatlicher Gewalt zur Korrektur von Märkten zu unterscheiden. Die Internationalisierung der Wirtschaft polarisiert liberale und soziale Demokratie, nachdem beide für eine kurze historische Phase vereinbar und vereint erschienen waren; sie stellt die alte Spannung zwischen den zwei dominanten Demokratiebegriffen des 20. Jahrhunderts wieder her, indem sie die Frage nach der *materiellen Rolle des demokratischen Staates im Verhältnis zu seiner Gesellschaft* neu aufwirft. Dies tut sie, indem sie eine *transnationale Wirtschaftsgesellschaft* konstituiert, deren territoriale Grenzen die jeder denkbaren politischen Gesellschaft so weit hinter sich lassen, daß die *begrenzte Reichweite* der Politik im Unterschied zur nunmehr endgültig unbegrenzten Reichweite der Ökonomie *zu einem Definitionsmerkmal des Politischen avanciert*.

Welche Folgen für die *Substanz* von demokratischer Politik ergeben sich aus dem Umstand, daß eine Deckung der Grenzen von wirtschaftlicher und politischer Vergesellschaftung auch pragmatisch nicht mehr vorausgesetzt und nicht einmal mehr ideologisch fingiert werden kann? Und was sind die Konsequenzen der Herausbildung einer internationalisierten Wirtschaft für die tatsächliche *Handlungsfähigkeit* insbesondere des nunmehr konstitutiv markteingebetteten, das heißt wirtschaftlichem Wettbewerb ausgesetzten Nationalstaats?

## Grenzen und Pflichten

Das Hinauswachsen der Wirtschaft über die territorialen Grenzen des Nationalstaats bringt alte Fragen über die Konstitution politischer Gemeinschaften zurück, insbesondere über das Verhältnis von *Rechten und Pflichten* der Bürger sowie über die Rolle *kollektiver Identität* für die Legitimation politischer Herrschaft. In der stilisierten Normalität des Nationalstaats der Nachkriegszeit, die lange als real unterstellt werden konnte, waren die Grenzen des Staates identisch mit denen einer nationalen Gesellschaft und der ihr gehörenden »Volkswirtschaft«. Die Entwicklung zur wohlfahrtsstaatlichen Demokratie – die Nutzung der historisch überkommenen staatlichen Zwangsgewalt zur Begründung von Solidaritätspflichten der wirtschaftlich

stärkeren Mitglieder der Gemeinschaft gegenüber den schwächeren – verlief vor dem Hintergrund unbestreitbarer oder, wo bestritten, notfalls polizeilich durchsetzbarer Annahmen über die Existenz sowohl einer kulturell integrierten nationalen Wertegemeinschaft als auch einer, wenn nicht geschlossenen, so doch im Prinzip funktional vollständigen und nach außen abgrenzbaren Ökonomie. Während *kulturelle Integration* die Auferlegung von Solidaritätspflichten *legitimierte*, auch in dem starken Sinn einer Hinnahme individueller Nachteile im Interesse »des Ganzen«, machte die *funktionale Vollständigkeit* der nationalen Wirtschaft sie faktisch *möglich*, indem sie sicherstellte, daß die Adressaten von Pflichten und die zur Erfüllung derselben benötigten Ressourcen innerhalb der Reichweite der zur Durchsetzung sozialer Solidarität in Dienst gestellten Staatsgewalt präsent waren.

Funktionale Vollständigkeit darf nicht mit Autarkie gleichgesetzt werden. Spätestens die westlichen Demokratien der Nachkriegszeit hatten sich ja bewußt auf ein hohes und wachsendes Maß an internationaler Arbeitsteilung eingelassen, und aus guten wirtschaftlichen und politischen Gründen. Daß dennoch auch und gerade kleine, außenwirtschaftlich besonders offene Gesellschaften sich nicht nur als eigenständige »Volkswirtschaften« erfahren, sondern sich auch als autonom gestaltungsfähige nationale Wohlfahrtsstaaten organisieren und verhalten konnten – mit jeweils eigenen Formen wirtschaftlicher *planification* als Instrument teilweise tiefgehender sozialer »Kohäsionspolitiken« –, lag vor allem daran, daß Investoren und Arbeitgeber aus unterschiedlichsten Gründen ausreichend stationär und national präsent waren, um staatliche Politik als ihnen gegenüber grundsätzlich *verpflichtungsfähig* erscheinen zu lassen: siehe die zahlreichen Versuche in Schweden in den sechziger und siebziger Jahren, den Prozeß der Kapitalbildung zu nationalisieren, oder die Rolle der verstaatlichten Großindustrie in Österreich als Instrument staatlicher Beschäftigungspolitik. Funktionale Vollständigkeit einer nationalen politischen Ökonomie in diesem Sinne erfordert nicht eine »vollständige« Produktpalette<sup>4</sup>, sondern die verlässliche nationale Anwesenheit jener *komplementären Faktoren* – vor allem Kapital

---

4 Obwohl auch die Nationalstaaten der Nachkriegszeit Wert darauf legten, jeweils über ein möglichst breites Portfolio von »Schlüsselindustrien« zu verfügen, etwa im Stahl- und Energiesektor. Siehe auch den Zusammenhang zwischen der schwedischen Neutralitäts- und Industriepolitik, die den sektoralen Mix der schwedischen Volkswirtschaft, etwa im Bereich der Luftfahrtindustrie, lange über das einem kleinen Land zur Verfügung stehende Maß hinaus verbreitert hat.

und Organisation –, auf die das von einer Gesellschaft hervorgebrachte Arbeitsangebot angewiesen ist, um produktionsfähig zu werden.<sup>5</sup>

Daß Demokratie auch Pflichten begründet und diese kultureller Hin- nahme und staatlicher Durchsetzung bedürfen, konnte in dem Maße in Ver- gessenheit geraten, wie die normative und funktionale Geschlossenheit der nationalen Gemeinschaft zur *selbstverständlichen Alltagstatsache* wurden. Je sicherer damit gerechnet werden konnte, daß Pflichten erfüllt und die für Solidarität erforderlichen Mittel und konkludenten Handlungen verfügbar sein würden, desto verlockender mußte es sein, sich Demokratie ausschließ- lich als Prozeß *freier Deliberation* beziehungsweise *herrschaftsfreier Dis- kussion* über die *Zubilligung von Rechten* vorzustellen. Dabei gerieten bei vielen nicht nur die *Pflichten* aus dem Blick, ohne die es keine Rechte geben kann<sup>6</sup>, sondern auch die realweltlichen *Entscheidungs- und Ökonomisie- rungszwänge*, die nicht nur die für Diskussionen verfügbare Zeit begrenzen, sondern regelmäßig auch die Mehrzahl der jeweils wünschenswerten Mög- lichkeiten unrealisierbar machen (in diesem Band hierzu vor allem der Beitrag von Scharpf).

Die praktische Selbstverständlichkeit der Nation als einer Wertegemein- schaft und die lange durchhaltbare Arbeitshypothese einer mit ihr territorial koextensiven und deshalb politisch verfügbaren Volkswirtschaft begünstig- ten die Herausbildung eines Demokratiebegriffs, für den Pflichten und ihre nationalstaatliche Begründung und Durchsetzung ebenso ephemere waren wie die prinzipielle Begrenztheit der verfügbaren Ressourcen und realisierbaren Entscheidungsalternativen. In Nachkriegsdeutschland, wo das nationale Mo- tiv ohnehin diskreditiert war, war die Tendenz noch stärker als in anderen

---

5 In einem Land wie Großbritannien war diese Bedingung schon in den sechziger und sieb- ziger Jahren nicht mehr gegeben. Shonfield und viele andere sahen in der historisch bedingten Abwesenheit einer nationalen und, vor allem, nationalstaatlich nutz- und gestaltbaren Verbindung zwischen der verarbeitenden Industrie und einem seit langem internationalisierten Finanzsektor – der »City of London« – die Ursache des britischen industriellen Niedergangs. Die Deregulierungs- und Deindustrialisierungsoffensive der Regierung Thatcher war nach dem Scheitern aller Versuche einer Lösung dieses Grund- problems durch *industrial policies* aller Art nichts anderes als eine Flucht nach vorn. Überspitzt formuliert, hat die weltweite wirtschaftliche Internationalisierung der achtziger Jahre, die zum Teil von der britischen Politik vorangetrieben wurde, die »britische Krank- heit« der Nachkriegsjahre zu einem allgemeinen Zustand und die Thatchersche innen- politische Liberalisierungskur zur bevorzugten Therapie dieses Zustandes gemacht.

6 Welch letzteres natürlich ein eher trivialer Sachverhalt ist, dessen Betonung durch die Kommunitaristen diese jedoch erstaunlicherweise bei den Rechtendenken in den Ver- dacht autoritärer, wenn nicht gar faschistischer Neigungen gebracht hat (zu dieser Kontro- verse Joas 1998). Anders Offe im vorliegenden Band.

westlichen Demokratien, den nationalen Charakter sozialer Solidarität und die Bedeutung des Nationalen als Grundlage des Demokratischen und Wohlfahrtsstaatlichen zu leugnen. Spätestens in den siebziger Jahren war dann der kulturelle Wandel so weit fortgeschritten, daß derartige Themen bis weit in den konservativen Diskurs hinein gemieden wurden. Hinzu kam, daß die Wohlstandsmaschine der »goldenen Jahre« des Kapitalismus, und insbesondere das Regime des »embedded liberalism« mit seiner internationalen Ermöglichung quasi-nationaler Wirtschafts- und Sozialpolitik (Ruggie 1982), es erlaubten, solidarische Umverteilung aus dem Zuwachs einer lange und kräftig wachsenden Volkswirtschaft zu finanzieren. Auch dies trug dazu bei, den Zusammenhang zwischen dem *Konsum* von Rechten und Solidarität und ihrer *Produktion* – das heißt der Kultivierung gemeinsamer Wertorientierungen und der Durchsetzung von Pflichten – in den Hintergrund treten zu lassen.

Mit der Entkoppelung der Grenzen von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat im Zuge der Internationalisierung und der durch sie bedingten Auflösung der koextensiven Wirtschafts-, Werte- und Zwangsgemeinschaft des Nationalstaats ist jedoch die Zeit vorbei, in der sich der Demokratie- auf einen Rechtediskurs beschränken ließ. In dem Maße, wie heute Staaten in Märkte eingebettet sind, statt Märkte in nationalstaatliche Politik, kann nicht mehr vorausgesetzt werden, daß die Adressaten wohlfahrtsstaatlich begründeter Solidaritätspflichten und die von ihnen kontrollierten Ressourcen sich tatsächlich innerhalb der Reichweite des staatlichen Erzwingungsapparates befinden oder jedenfalls halten lassen. Mit abnehmender *Verpflichtungsfähigkeit* des Staates aber laufen die von ihm gewährten Rechte leer: seine Fähigkeit, die von seinen Bürgern beschlossenen Rechte durch Durchsetzung der ihnen komplementären Pflichten mit Substanz zu versehen, geht zurück. Ohne die Möglichkeit, die Verwirklichung gefaßter Beschlüsse notfalls zu erzwingen, gerät Demokratie als Deliberationsprozeß in Gefahr, sich auf identitätstiftende moralische Appelle beschränken zu müssen, deren Wert für ihre Urheber vornehmlich in ihnen selber liegt.

Internationalisierung, in anderen Worten, erzwingt die *Rückkehr des Nichtfreiwilligen in die Demokratietheorie*; zumindest macht sie es erforderlich, seine Entbehrlichkeit für demokratische Vergesellschaftung explizit zu behaupten. In der Tat wird, wie die Beiträge des vorliegenden Bandes zeigen, unter Bedingungen von Internationalisierung das Verhältnis von *wirtschaftlicher, kultureller* und *staatlich erzwungener Vergesellschaftung*, und insbesondere das nunmehr endemische *Mißverhältnis in der territorialen Reichweite der drei Vergesellschaftungskreise* und der historische Verlust der Möglichkeit, sie wie im traditionellen Nationalstaat koextensiv

Abb. 1 Drei Voraussetzungen von Demokratie: Nach Vergesellschaftungskreisen und Handlungsebenen

	Wirtschaft: Funktionale Vollständigkeit	Werte: Kulturelle Integration	Herrschaft: Staatliche Erzwingbarkeit
Internationale Ebene	+	-	-
Nationale Ebene	-	+	(+)
Subnationale Ebene	--	++	--

zusammenzuzwingen, zum Kernproblem jeder zeitgemäßen Demokratiediskussion. Dabei können Versuche einer Reorganisation des Verhältnisses der drei Grenzen im Sinne einer *Rekonstruktion von Demokratie* nicht auf die nationale Ebene beschränkt bleiben, sondern müssen die internationale Ebene oberhalb des Nationalstaats, auf der die wirtschaftlichen Zusammenhänge wieder einigermaßen vollständig sind, ebenso einbeziehen wie die subnationale oder regionale Ebene, auf der eine im Vergleich zum Nationalstaat noch größere funktionale Unvollständigkeit mit höherer kultureller Integration zusammentrifft und möglicherweise durch sie ausgeglichen wird (Abbildung 1). Die folgende Diskussion untersucht zunächst die Demokratiefähigkeit der beiden Handlungsebenen ober- und unterhalb des Nationalstaats und wendet sich anschließend den Konsequenzen der Internationalisierung für demokratische Politik in Nationalstaat selber zu.

## Internationale Demokratie: Vergesellschaftung der Weltwirtschaft?

Läßt sich Demokratie, und vor allem soziale Demokratie, durch Ausdehnung der kulturellen Wertegemeinschaft der Nation und der Herrschaftsgemeinschaft des Staates auf den Horizont der mittlerweile endgültig internationalisierten Wirtschaftsgemeinschaft wiederherstellen? Daß dies möglich sein

müsse und könne, ist die Leitvermutung aller Projekte supranationaler Staatsbildung, besonders ausgeprägt im Zusammenhang der europäischen Integration. Allerdings sind die Zweifel daran, daß es in absehbarer Zeit möglich sein könnte, Wert- und Herrschaftsgemeinschaften zu bilden, deren Grenzen mit denen einer funktional einigermaßen vollständigen Wirtschaft übereinstimmen, immer mehr gewachsen.<sup>7</sup> Zwar trifft es zu, daß grundsätzlich Staatsbildung ohne vorangegangene normativ-kulturelle Integration möglich und im historischen Normalfall der Entstehung nationaler Wertegemeinschaften sogar vorausgegangen ist. Gleichzeitig gilt aber, daß die Herausbildung einheitlicher staatlicher Herrschaft, mit ihrer (in der Regel unbeabsichtigten Spät-) Folge der Entstehung einer mit ihr koextensiven kulturellen Wertegemeinschaft, typischerweise *nicht* Resultat wirtschaftlicher Interdependenz war, sondern durch militärischen Zwang geschah; Gallien wurde nicht durch seine Handelsbeziehungen mit Rom latinisiert, sondern durch die Caesarischen Eroberungen.

Am Ende des 20. Jahrhunderts erscheint es aber ausgeschlossen, daß militärische und kulturelle Repression, auch zeitlich begrenzt, in Europa die identitätspolitischen Voraussetzungen dafür schaffen könnten, daß Minderheiten von der Mehrheit postulierte Pflichten als für sich moralisch bindend anerkennen können. Die französische Nation mag das Produkt des französischen Staates sein; einen *europäischen* Staat aber, der ein ähnliches Kunststück für Europa als Ganzes vollbringen könnte, wird es nicht geben, *weil ein solcher Staat anders als der französische nur auf freiwilliger Basis entstehen könnte*. Umfassende Gemeinschaften, deren Mitglieder sich von einem einheitlichen Zwangsapparat füreinander in die Pflicht nehmen lassen, bilden sich jedoch nicht durch freiwillige Identifikation »von unten«. Normative Integration und kulturelle Identifikation sind dort stark, wo die beteiligte Gruppe klein und homogen ist, und sie sind um so schwieriger zu erreichen, je größer und heterogener die Gruppe ist. Insbesondere dort, wo es um wirtschaftliche Solidarität geht – im Alltag vor allem: um die Bereitschaft, sich für andere besteuern zu lassen (Rose 1991) – sind der spontanen Expansion politischer Gemeinschaften enge Grenzen gesetzt. Freiwillige Vergemeinschaftung verläuft langsam, weil sie die Grenzen bereits bestehender Teilidentitäten respektieren muß. Obwohl ihre Geschwindigkeit im

---

7 Wie auch die Entwicklung der europäischen Integration und ihres Selbstverständnisses weg von ihrer ursprünglichen Harmonisierungs-Teleologie und hin zu nationaler »Subsidiarität« zeigt.

Einzelfall schwer vorherzusagen sein mag, erscheint doch sicher, daß sie hinter der wirtschaftlicher Vergesellschaftung heute weit zurückbleibt.<sup>8</sup>

Nur international findet sich unter den Bedingungen des ausgehenden 20. Jahrhunderts noch so etwas wie eine funktional vollständige Ökonomie; auf *dieser* Ebene jedoch sind kulturelle Integration und staatliche Erzwingbarkeit, insbesondere von Solidarität, weitgehend abwesend (Abbildung 1). Versuche, die Reichweite staatlicher Gewalt wieder an die der wirtschaftlichen Funktionszusammenhänge heranzuführen, sind wegen des Zurückbleibens der staatlichen Organisation hinter der Marktintegration auf das Medium der internationalen Beziehungen beziehungsweise auf internationale Organisationen angewiesen, die das Handeln von Nationalstaaten miteinander vermitteln, ohne mit deren Legitimationsbasis in Wettbewerb zu treten. Freilich unterwerfen sie zugleich die auf die nationalen Jurisdiktionen begrenzte demokratische Willensbildung dem Einfluß wachsender Interdependenz. Zwar müssen auch Demokratien unveränderliche *facts of life* zur Kenntnis nehmen, und eine demokratische politische Ordnung wird nicht schon dadurch weniger demokratisch, daß sie Tatsachen nicht hinwegbeschließen kann (siehe Scharpf in diesem Band). Normativ problematisch muß jedoch erscheinen, daß, wie erwähnt, das Management von Interdependenz durch internationale – im Unterschied zu binnenstaatlichen – Beziehungen einerseits mit einem Machtzuwachs der nationalen Exekutiven nach innen, also mit einer schleichenden Verfassungsänderung, und andererseits mit einem offenbar endemischen *liberal bias* nicht-staatlicher internationaler Regulierung einhergeht, insgesamt also mit abnehmender Rückkoppelung von Problemdefinitionen und Lösungsprioritäten an die Perspektive der *policy takers* (Offe 1981: 138–139) sowie, gleichzeitig, mit einer substantiellen Privilegierung bestimmter Interessen, vor allem solcher an Marktliberalisierung.

Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, sich zu derartigen Entwicklungen zu verhalten. Wer der Befreiung von Markt und Wirtschaft von politischen Eingriffen einen hohen Wert beimißt, wird eine größere Distanz zwischen demokratischer Politik einerseits und der Definition und Lösung kollektiver Probleme andererseits nicht unerträglich finden. Ähnliches gilt unter der Perspektive einer reibungslosen Erledigung zwischenstaatlicher Geschäfte oder unter der technokratischen Annahme, daß angesichts der vielbeschworbenen »ständig steigenden Komplexität« der Problemlagen eine halbwegs

---

8 Siehe hierzu in diesem Band vor allem die Beiträge von Guéhenno und Offe.



rationale Problemerkennung und -bearbeitung ohnehin nur dann möglich ist, wenn sie gegen den Druck »irrationaler« Emotionen – früher hieß das: die »Demagogie der Straße« – sorgfältig isoliert wird; Internationalisierung, die politische Entscheidungen Diplomaten und Experten überträgt, etwa der »Comitology« der Europäischen Union, erscheint geeignet, dies zu gewährleisten. In jedem Falle aber gilt, daß bei fragmentierten kulturellen Identitäten und bei Interdependenz-Management durch internationale Beziehungen sowohl die Solidaritätsfähigkeit der transnationalen Zivilgesellschaft als auch die Verpflichtungsfähigkeit des ihren Organen verfügbaren institutionellen Instrumentariums weit hinter dem zurückbleiben, was in der koextensiven Wirtschafts-, Werte- und Herrschaftsgemeinschaft des Nationalstaats möglich war. Form und Substanz, Institutionen und Politik sind voneinander nicht unabhängig. *Institutions matter*, auch für ihre eigene Zukunft: wie das Beispiel der Europäischen Union nach Maastricht zeigt, können einmal bestehende zwischenstaatliche Institutionen zu wirksamen Barrieren gegen supranationale Staatsbildung werden. Die Fragmentierung von Staatlichkeit in einer internationalen Wirtschaft und das Fehlen eines supranationalen Äquivalents für Nationalismus, so unvermeidlich sie den einen und so anziehend sie den anderen erscheinen mögen, können nicht ohne Konsequenzen für das sein, was Demokratie zu bewirken vermag und infolgedessen in der Praxis bedeutet.

Hinzu kommt, daß die kollektiven Werte, die soziale Gruppen kulturell integrieren, gegenüber den Institutionen, die ihnen zur Reflexion ihrer Identität und zur Bildung und Verwirklichung ihres Willens zur Verfügung stehen, nicht exogen sind. Grenzüberschreitende Wertegemeinschaften, die ohne staatliche Durchsetzungsmittel auskommen müssen oder wollen, hat es immer gegeben und gibt es heute, bei wachsender Reichweite der Kommunikationsmittel, in zunehmendem Maße. Die Werte jedoch, um die herum sie organisiert sind und sein können, unterscheiden sich von denen nationaler Solidaritäts- und Umverteilungsdemokratien. In dem Maße, wie Wertssysteme über die Grenzen (nationaler) Kulturen hinweg Anspruch auf, grundsätzlich freiwillige, Anerkennung erheben, müssen sie unter anderem so formuliert sein, daß sie sich nicht dem Verdacht eines kulturellen Imperialismus aussetzen; diesem aber unterliegt selbst ein so bewußt kulturell sterilisiertes Dokument wie die Charta der Menschenrechte der Vereinten Nationen. Staatsfreie oder überstaatliche Wertkataloge beschränken sich denn auch in der Regel darauf, so etwas wie ein zivilisatorisches Minimum zu definieren – was in der Praxis zumeist auf einen *dünnen Universalismus* hinausläuft, dessen Schicksal es zu sein scheint, ungeachtet seiner Ober-

flächlichkeit als kulturell gebunden angreifbar zu bleiben. Im übrigen enthalten die Wertekataloge kosmopolitischer, das heißt nationalstaatlich und nationalkulturell ungebundener Demokratie wegen des Fehlens eines für ihre Verwirklichung einsetzbaren Staatsapparats typischerweise fast ausschließlich Rechte und jedenfalls kaum Pflichten, und zwar in erster Linie liberale Rechte gegen den – jeweiligen – Staat. Gesellschaftliche Macht- und Verteilungsverhältnisse und Versuche ihrer Korrektur spielen in Theorien kosmopolitischer Demokratie so gut wie keine Rolle, und wenn die von ihnen artikulierten Werte überhaupt eine Chance haben sollen, verwirklicht zu werden, darf dies vor allem nichts kosten.

### Subnationale Demokratie: Entstaatlichte Solidarität?

Subnationale Gemeinschaften sind zwar noch weniger funktional vollständig als nationale Gesellschaften; da sie aber auch kleiner sind, sind sie in der Regel kulturell homogener. In der Geschichte der Nationalstaaten hat es nicht selten des Einsatzes staatlicher Zwangsmittel bedurft, um die zentrifugalen Bestrebungen der in sie eingeschlossenen territorialen oder anderen Subkulturen einzudämmen; später kamen die Gewährung demokratischer Rechte innerhalb des Zentralstaats sowie wirtschaftliche Umverteilung durch diesen als weitere Instrumente nationaler Integration hinzu. Wenn die wirtschaftliche Interventionsfähigkeit des Nationalstaats und die faktischen demokratischen Artikulationsmöglichkeiten seiner Bürger zurückgehen, können dann die kulturell homogeneren Untereinheiten der nationalen Gesellschaften ihre alte Bedeutung als Orte womöglich authentischerer Demokratie und Solidarität zurückgewinnen?

Festzustellen ist zunächst, daß die Frage als solche in der einen oder anderen Form seit längerem in Theorie und Praxis der Politik präsent ist. Die Regionalismusforschung einerseits und die diversen separatistischen Regionalbewegungen andererseits laufen jeweils auf ihre Art auf eine Kritik des Nationalstaats als eines künstlichen Gebildes hinaus, das sich weit über die Grenzen authentischer Gemeinschaften hinaus ungebührlich ausgedehnt habe.<sup>9</sup> Gleichzeitig gibt es in der politischen Ökonomie einflußreiche Strö-

---

9 Allerdings bedeutet dies zumindest in der Praxis nur selten eine Kritik des Prinzips territorialer Souveränität. Die meisten regionalistischen Bewegungen wollen Nationalstaaten gründen; in Spanien spricht man denn auch von baskischen und katalanischen »Nationa-

mungen, in denen subnationale und vorstaatlich-zivilgesellschaftlich organisierte Regionen – insbesondere in Gestalt »industrieller Distrikte« (Marshall 1919) – als privilegierte soziale Orte produktiver wirtschaftlicher Aktivität erscheinen, und zwar auch und gerade unter Bedingungen wirtschaftlicher Internationalisierung (Sabel 1989; Brusco 1982; Sabel und Zeitlin 1985). Am Anfang eines Teils dieser Forschungsrichtung stand die Untersuchung der regionalen Ökonomien des »dritten Italien«, als deren wichtigste Produktivkraft eine dezidiert lokal, und jedenfalls nicht national, basierte Kultur und Solidarität beschrieben wurden, die es ihnen ermöglicht habe, trotz eines ineffektiven oder gar parasitären Zentralstaats gerade in Krisenzeiten zu prosperieren.

Wie immer man dies sehen mag, für eine realistische Einschätzung der *demokratischen Kapazität* der Region im Unterschied zum Nationalstaat müssen vor allem zwei Punkte berücksichtigt werden. *Erstens* ist auf der subnationalen Ebene *staatliche Erzwingbarkeit* eher noch weniger gegeben als auf der internationalen. Die Verpflichtungsfähigkeit nicht staatlich verfaßter Gesellschaften lebt vom *kulturellen Voluntarismus* ihrer Mitglieder, die sich an gemeinsame Werte und Interessen gebunden *fühlen* müssen, weil sie nicht autoritativ gebunden *werden* können. Industrielle Distrikte machen keine Gesetze, erheben keine Steuern, haben keine Polizei und kontrollieren vor allem nicht ihre Grenzen; soweit sie dennoch über staatliche Zwangsmittel verfügen, sind diese ihnen vom Zentralstaat durch Gesetz oder Verfassung überlassen, von diesem abgeleitet und dem Wesen subnationaler Vergesellschaftung fremd.<sup>10</sup> Gerade die Abwesenheit der Möglichkeit, auf legitimen Zwang zurückzugreifen, und die unterstellte Fähigkeit, ohne diesen auszukommen, sind es ja, die die Region als politisches System vielen so normativ anziehend und, unter Bedingungen wirtschaftlicher Internationalisierung, praktisch instruktiv erscheinen läßt – als ein soziales Gebilde, das seinen Zusammenhalt ohne Zwangsmittel sichern

---

listen«. Siehe im übrigen die erstaunliche Vermehrung der Zahl der Nationalstaaten im Baltikum und auf dem Balkan.

10 Regionen mit formal konstituierten Regierungsorganen, denen die Anwendung legitimer Gewalt zu Gebote steht, sind insofern keine Regionen, sondern – in der Regel extern hoch verflochtene – Staaten oder Teilstaaten. Wenn ihre politisch-ökonomische Performanz die von Nationalstaaten unter Bedingungen von Internationalisierung übertrifft, liegt dies nicht an ihrer ohnehin eher rudimentären Staatlichkeit, sondern daran, daß sie neben dieser über andere, effektivere Mittel der Selbstregierung verfügen. So jedenfalls das Argument.

muß und seine innere Ordnung nur auf den Wert seiner Kultur und sein »soziales Kapital« stützen kann.<sup>11</sup>

Die Frage muß freilich erlaubt sein, wie weit ein derartiger Integrationsmodus zu tragen vermag – *sachlich*, hinsichtlich der auf seiner Grundlage überhaupt verfolgbaren gemeinsamen Ziele, und *sozial*, in Bezug auf den Kreis der in ihn einbeziehbaren Personen. Vertrauen in eine zivilgesellschaftliche Kultur der Gegenseitigkeit ist als Grundlage kollektiven Handelns für manche Ziele besser geeignet als für andere, insbesondere solche, bei deren Verfolgung starke Versuchungen zum »Trittbrettfahren« auftreten. Und da eine freiwillige Anerkennung sozialer oder moralischer Pflichten eine lange und erfolgreiche Sozialisation in der Gemeinschaft zur Voraussetzung hat, die die Pflichten postuliert, muß die Fähigkeit regionaler Gesellschaften zur Integration von Zuwanderern und Außenseitern gering erscheinen – ganz zu schweigen von der wachsenden Anzahl von Nichtmitgliedern, die bei zunehmender Internationalisierung und abnehmender regionaler Autarkie über einen immer größeren Anteil der Ressourcen verfügen, die regionale Gemeinschaften zur Erreichung ihrer Ziele benötigen.

*Zweitens* sind regional vergemeinschaftete Zivilgesellschaften wirtschaftlich noch weit weniger vollständig als die Gesellschaft des Nationalstaats. Wenn dieser im Zuge der Internationalisierung seine schon immer prekär gewesene Fähigkeit verloren hat, das ökonomische Schicksal seiner Bürger durch autoritativen Eingriff in den Markt politisch zu gestalten, dann gilt für die Region, daß sie eine solche Fähigkeit niemals auch nur hat anstreben können. Regionen, die sich als soziale Gebilde wirtschaftlich behaupten wollen, reagieren auf die Marktkräfte und den Wettbewerb, denen sie unvermeidlich ausgesetzt und unterworfen sind, durch *Spezialisierung* – indem sie sich eine Nische im Markt suchen, in der sie für Kunden und Investoren *unwiderstehlich attraktiv* sind. Am erfolgreichsten scheinen dabei solche Regionen zu sein, deren wirtschaftliche Akteure gelernt haben, sich schnell gemeinsam auf neue Bedingungen ein- und umzustellen, *also Spezialisierung mit Flexibilität zu verbinden* (Sabel 1989). Zur Lösung der dabei auftretenden Koordinierungsprobleme und zur Mobilisierung von Ressourcen zum Aufbau einer reichen *regionalen Infrastruktur*, die die Region attraktiv und produktiv machen soll, muß und kann sich die Region in erster Linie auf die *vertrauensbildende Integrationskraft* ihrer Kultur stützen.

---

11 Die damit zum wichtigsten Mittel regionaler Selbstbehauptung im Regimewettbewerb mit anderen Regionen werden.

Kleine Nationalstaaten haben ähnliches auf ihre Art auch oft getan, allerdings dadurch begünstigt, daß ihnen zur Organisation kollektiven Handelns zusätzlich die klassischen Instrumente staatlicher Souveränität mit ihrer spezifischen Verpflichtungsfähigkeit gegenüber stationärem Kapital und heimischen Unternehmen zur Verfügung standen. In dem Maße, wie der nationalstaatliche Zwangsapparat bei abnehmender funktionaler Vollständigkeit der Volkswirtschaften seine Verpflichtungsfähigkeit einbüßt, nehmen dementsprechend die Versuche zu, aus der Beobachtung regionaler Ökonomien Hinweise für staatliche Wirtschaftspolitik zu gewinnen.

Was bedeuten der *interne Voluntarismus* und die *externe Marktabhängigkeit* der Region als subnationales und substaatliches soziales Gebilde für die Möglichkeit nicht-liberaler oder nicht-nur-liberaler Demokratie unterhalb des Nationalstaats? Die Frage läßt sich sowohl auf die *Binnenstruktur regionaler Zivilgesellschaften* als auch auf das *Verhältnis zwischen ihnen* beziehen. Was die Region als solche angeht, als soziales Gebilde eigener Art, so bedeuten die Informalität ihrer sozialen Organisation und die kulturelle Freiwilligkeit ihres Zusammenhalts jedenfalls nicht Freiheit von Herrschaft oder gar Gleichheit der sozialen Teilhabe. Die wirtschaftlich erfolgreichen industriellen Distrikte Italiens und anderer Länder, deren historisch akkumuliertes Sozialkapital in der Regionalismus-Literatur gefeiert wird, sind von einer *Aristokratie der Tüchtigen* beherrschte Leistungsgemeinschaften.<sup>12</sup> Über ihre soziale Differenzierung nach Einkommen wissen wir wenig. Aber auch wenn sie in ihrem Ausmaß hinter derjenigen weniger homogener, weniger kulturell integrierter und in ihrer Binnenstruktur stärker marktgeprägter Gesellschaften zurückbleibt, so erscheint doch sicher, daß sie von einer sozial höchst wirksamen Differenzierung *nach Prestige und Ehre* überlagert und verstärkt wird und, wenn industrielle Distrikte als informell gesteuerte soziale Systeme funktionieren sollen, werden muß.<sup>13</sup> Gegen

---

12 Siehe Alfred Marshalls klassischen Text über die nordenglischen *industrial districts* und ihre *industrial atmosphere*, zu welcher nach Marshalls Überzeugung Gewerkschaften vornehmlich durch ihre Abwesenheit beziehungsweise dadurch beitragen, daß sie auf die Aushandlung von Arbeitsregeln verzichteten (Marshall 1919). Ganz ähnlich Brusco und Sabel über Norditalien, bei denen das Hauptverdienst der Gewerkschaften auf regionaler Ebene darin besteht, daß sie den örtlichen Unternehmern bei der flexiblen Unterschreitung nationaler Tarifverträge zur Seite stehen (Brusco und Sabel 1981).

13 »The ethic of labour and activity which prevails in the district is that everyone must search incessantly for the type of activity and the work allocation which best fit his aspirations and/or abilities. Correspondingly, in such an environment, anyone who does not find work, or who contents himself with something known to be below what he can do, is the target of social stigma« (Becattini 1990: 41).

*solche* Differenzierung aber gibt es weder Beschwerde noch sozialen Ausgleich. Informell organisierte Zivilgesellschaften kennen keine unpersönlichen Regeln zum Schutz derer, die ihren kulturellen Erwartungen nicht gerecht werden wollen oder können – sie kennen, in anderen Worten, *keine formalen Bürgerrechte*.<sup>14</sup> Wer es in der Leistungskultur einer erfolgreichen Region nicht »schafft« und die Sichtbarkeit seines Versagens nicht ertragen möchte, kann, da regionale Grenzen immer offen sind, abwandern; zumindest so kann dann auch er nicht nur zur sozialen Homogenität der Region und ihrem weiteren solidarischen Zusammenhalt, sondern auch zur Fortdauer ihres wirtschaftlichen Erfolges beitragen.<sup>15</sup>

Im Verhältnis *zwischen* den Regionen muß Regionalisierung – als Verkleinerung und, bezogen auf das Territorium des Nationalstaats, Fragmentierung der für Solidarität relevanten Gemeinschaft, die allein die Region zu einer kulturell verpflichtenden Einheit und dadurch trotz des Fehlens eines staatlichen Zwangsapparats kollektiv handlungsfähig machen kann – fast definitionsgemäß einen verminderten Ressourcentransfer von reichen zu armen Regionen bedeuten. Als Folge müssen *ceteris paribus* die *interregionalen Disparitäten* zunehmen. Wo nationalstaatlich erzwungene Solidarität zwischen den Regionen entfällt, bleibt den weniger leistungsfähigen Regionen nur noch das Vertrauen auf die eigene Kraft. Nun ist zwar grundsätzlich denkbar, daß ein Entzug interregionaler Sozialhilfe im Kontext einer allgemeinen Schwächung der Umverteilungsfähigkeit des Nationalstaats Anstrengungen auslösen und verschüttete Fähigkeiten mobilisieren könnte, mit deren Hilfe ihre früheren Empfänger am Ende auf eigenen Füßen zu stehen vermöchten; dies ist ja die optimistische Erwartung jeder liberalen *welfare reform*. Andererseits betont gerade die Regionalismus-Literatur immer wieder, daß die Fähigkeit erfolgreicher Regionen zur Selbsthilfe Resultat einer langen, von Glück gesegneten *Geschichte* ist. Daß Sachsen-Anhalt über eine weniger tugendhafte Zivilgesellschaft verfügt und überhaupt weniger attraktiv ist als Südbaden oder gar die Toscana, scheint deshalb zumindest auf kurze Sicht und ohne weiteres nicht korrigierbar.

---

14 In ihnen gibt es, noch anders formuliert, in erster Linie Pflichten. Dies unterscheidet sie von dem ebenfalls nichtstaatlichen Regime der »cosmopolitan democracy«.

15 Im selben Sinne, nur andersherum formuliert, Becattini (1990: 42): »The most sought-after workers find their ability and experience better acknowledged and appreciated in the district than elsewhere, and thus tend to concentrate and remain in it.« Dissens in nichtstaatlichen Wertgemeinschaften artikuliert sich vor allem durch Abwanderung.

Regionen sind nicht die einzigen subnationalen Solidaritätsgemeinschaften, die vom Rückgang der formalen Verpflichtungsfähigkeit des Nationalstaats profitieren könnten beziehungsweise Gelegenheit suchen, auf Kosten des Nationalstaats zu wachsen.<sup>16</sup> Partikularismus und Separatismus kleiner und sozial homogener Gruppen, die – mitunter sehr weitgehende – interne über externe Verpflichtungen stellen, führen zur Auflösung des heterogenen Risiko-Pools der nationalstaatlichen Gesellschaft zugunsten kleinerer und spezialisierterer Risikogemeinschaften. Auf der motivationalen Ebene entspricht dem eine zunehmende Rechenhaftigkeit, die im Verhältnis zu einer wachsenden Zahl von *outgroups* an die Stelle eines älteren und diffuseren nationalen Pflicht- und Verantwortungsgefühls tritt – eine Tendenz zu genauer aktuarischer Spezifizierung von Risiken, mit der Konsequenz einer verringerten Reichweite gewährter und gewünschter Solidarität. Wie bei separatistischen Regionen, so beginnt der Ausmarsch der *gated communities* aller Art (Guéhenno) aus dem Risiko-Pool des Nationalstaats mit den »guten Risiken«, die für sich selber sorgen können und deshalb nur noch für ihresgleichen sorgen wollen. Je mehr es ihnen gelingt, die Freiheit ihrer Wahl zu verteidigen, desto »marktgerechter« wird der Preis der sozialen Sicherung für diejenigen, die sie benötigen.

Soziales Kapital ist grundsätzlich nicht weniger ungleich verteilt als wirtschaftliches, und für den, der es nicht hat, ist es nicht weniger schwierig zu erwerben. Wenn der einzige Rat, den jemand wie Robert Putnam einer rückständigen Region zu geben hätte, tatsächlich wäre: »Get a history« (Cohen und Rogers 1994, Fußnote 33), dann wäre auch die Regionalisierung von Demokratie nichts anderes als eine weitere Version ihrer Liberalisierung, zumindest bezogen auf den Maßstab der umfassenderen, dann verschwindenden Solidaritätsgemeinschaft des Nationalstaats. Regionen, die ohne ausreichende kulturelle Grundausstattung auf die Welt gekommen sind, müßten bei einer De-Nationalisierung von Solidarität zurückbleiben – es sei denn, der Wegfall hierarchisch erzwungener Unterstützung »von oben« würde durch freiwillige »horizontale« Unterstützung der Schwachen durch die Starken ausgeglichen, aufgrund entweder von spontaner Solidarität oder von besserer Einsicht in langfristige Eigeninteressen (Sabel 1989; Sabel 1992). Wer seine demokratischen Hoffnungen angesichts des akuten Schwächeanfalls des Nationalstaates auf Regionalisierung setzt, muß dies für möglich und wahrscheinlich halten – wie Cohen und Rogers sowie Guéhenno in die-

---

16 Siehe in diesem Band den Beitrag von Guéhenno.

sem Band. Allerdings wäre erst noch zu zeigen, daß ein interregionales Verhandlungssystem auch dann mehr umverteilende Solidarität zustande bringt als ein internationales, wenn es *nicht* durch einen starken Nationalstaat in die Pflicht genommen wird, und daß externe Interdependenzen und die damit verbundene Stärkung der jeweiligen »Exekution« die demokratische Authentizität von Regionen weniger beeinträchtigen als die von Nationalstaaten.

Wäre es denkbar, daß zwischengemeinschaftliche Solidarität von unten neu begründet würde – aus menschlichem Mitgefühl, das über den engen Kreis der eigenen Gruppe hinausreichen müßte, oder als Rückversicherung gegen gefährliche Externalitäten von Armut und öffentlicher Unterversorgung für diejenigen, die diese als solche nicht zu befürchten haben? Lassen sich soziale Verpflichtungen gegenüber anderen als den jeweils »Nächsten« auf guten Willen und bessere Einsicht gründen? Kann man, mit anderen Worten, die Grenzen demokratischer Umverteilungsgemeinschaften selber demokratisch festlegen beziehungsweise sich selbst überlassen, ohne daß dies zu einer ständigen Verkleinerung zunehmend eng umgrenzter Solidaritätsgemeinschaften führen müßte? Wer darf sich von einer Gemeinschaft ausschließen und seine eigenen Wege gehen, und wer nicht? In den Vereinigten Staaten werden die Schulen aus Grundsteuern finanziert, die von örtlichen Schulbezirken festgesetzt werden. Der Grundsteuerbescheid, der am Jahresende ergeht und oft von beträchtlicher Höhe ist, enthält eine bis auf den Cent genaue Abrechnung über die Verwendung der Steuereinnahmen. Dient das Wissen des Hauseigentümers, daß er im abgelaufenen Jahr 1843,78 Dollar zur Finanzierung der örtlichen Schulen beigetragen hat, der Einsicht in die Notwendigkeit eines leistungsfähigen Bildungssystems für alle und in die Legitimität der Steuerpflicht? Oder veranlaßt es die, deren Kinder die örtlichen Schulen nicht oder nicht mehr besuchen, darüber nachzudenken, ob Schulen nicht besser durch Gebühren statt durch Steuern finanziert werden sollten; ob mit den Schulen nicht allgemein zuviel Aufwand getrieben wird; und ob man nicht besser irgendwohin umziehen solle, wo es weniger Kinder gibt? Die Zahl der örtlichen Volksabstimmungen, in denen eine Mehrheit von Alten und Kinderlosen eine Erhöhung der Grundsteuer oder der Lehrergehälter demokratisch abgelehnt hat, hat in den letzten Jahren zugenommen.



## Nationale Demokratie: Solidarität unter Wettbewerbsdruck

Wenn das, was man das *Skalenproblem der Demokratie* nennen könnte (siehe Abbildung 1), weder durch Ausweichen nach oben, durch Internationalisierung, noch durch Verlagerung nach unten, durch Regionalisierung, aufzulösen ist, hängt die Zukunft der Demokratie, und insbesondere ihrer so kritisch gewordenen »sozialen Dimension«, nach wie vor entscheidend davon ab, was auf nationaler Ebene geschieht. Hier ist bereits davon die Rede gewesen, daß *institutionelle Internationalisierung* nationale demokratische Willensbildung dadurch mediatisiert, daß sie die Exekutive auf Kosten von Parlament und Interessengruppen stärkt und die Definition und Bearbeitung von Problemen an international zusammengesetzte und nicht zuletzt deshalb gegen demokratische Politik immunisierte Gremien von Fach- und Verhandlungsexperten delegiert. Die hiermit historisch kontingent, aber wohl auch systematisch verbundene *Tendenz zu liberalisierenden Problemlösungen* wird nun durch den Umstand weiter verstärkt, daß wirtschaftliche Internationalisierung die in ihrer Folge markteingebetteten nationalen politischen Jurisdiktionen dazu zwingt, auf die Wünsche mobiler Produktionsfaktoren Rücksicht zu nehmen und sie insbesondere möglichst wenig mit (Solidaritäts-) Auflagen zu belasten, denen sie durch Umzug in eine andere Jurisdiktion ausweichen könnten oder würden. Diesen Mechanismus hat schon Adam Smith im liberalen 18. Jahrhundert beschrieben, zu einer Zeit, als mit dem Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft grenzüberschreitende Mobilität von Produktionsmitteln (»stock«) erstmals möglich geworden war:

The proprietor of stock is properly a citizen of the world, and is not necessarily attached to any particular country. He would be apt to abandon the country in which he was exposed to a vexatious inquisition, in order to be assessed a burdensome tax, and would remove his stock to some other country where he could, either carry on his business, or enjoy his fortune more at his ease. By removing his stock he would put an end to all the industry which it had maintained in the country which he left. Stock cultivates land; stock employs labour. A tax which tended to drive away stock from any particular country, would so far tend to dry up every source of revenue, both to the sovereign and to the society. Not only the profits of stock, but the rent of land and the wages of labour, would necessarily be more or less diminished by its removal. (Smith 1976, 848–849)

Als Folge erwartete Smith einen *Wettbewerb der Regime*, der die ihm unterworfenen Staaten dazu zwingen würde, sich für die Eigentümer von Kapital so attraktiv wie möglich zu machen. Smith begrüßte diese Entwicklung;

in seinen Augen versprach sie, die bürgerliche Gesellschaft dem ausbeutenden Zugriff der vielen kleinen *anciens regimes* zu entziehen, die Smith als gleichermaßen unproduktiv und repressiv, als ineffizient und unmoralisch zugleich ansah.<sup>17</sup> Smith wußte, daß die wirtschaftlich und politisch liberalisierende Wirkung von Regimewettbewerb nicht davon abhing, daß die austrittsfähig gewordenen Kapitalbesitzer sich tatsächlich in großer Zahl auf die Wanderschaft begaben; er sah, daß die bloße *Möglichkeit* des Umzugs in eine konkurrierende Jurisdiktion reichen würde, um politische Herrschaft zu disziplinieren – man beachte den Konjunktiv in Smiths Satzbau. Heute kann man hinzufügen, daß hohe Austrittskosten oder die Notwendigkeit marktnaher Produktion Gründe für Unternehmen sein können, einen Standort nicht zu verlassen, auch wenn dessen Regierung weniger entgegenkommend ist als die anderer Standorte. Dies ändert jedoch nichts daran, daß in Märkte eingebettete Staaten, einschließlich demokratischer Staaten, ihr – territorial gebundenes – Monopol auf Gewährleistung öffentlicher Ordnung einbüßen und einen von ihren Gegenleistungen unabhängigen Anspruch auf dauerhafte Loyalität nicht mehr durchsetzen können. Staaten, aus denen man in andere Staaten wechseln kann, werden von Schicksalsgemeinschaften zu Objekten rationaler Wahlentscheidungen. Die diesen vermutlich zugrundeliegenden Kalküle müssen sie in ihrem Verhalten vor allem gegenüber solchen Bürgern antizipieren, die über mobile Ressourcen verfügen, von deren Präsenz das wirtschaftliche Wohl der Gesellschaft insgesamt abhängt.

In Märkte eingebettete politische Ordnungen müssen sich mehr auf Freiwilligkeit und können sich weniger auf Zwang stützen. Dies macht sie liberaler und, im Sinne des Liberalismus, demokratischer. Zugleich schwächt Regimewettbewerb *ceteris paribus* die Fähigkeit der ihm ausgesetzten Staaten zu umverteilender Politik, auch indirekter Art, etwa durch Inflation, weil sie die Entbehrlichkeit des Staates, oder doch jedes einzelnen Staates, für die Eigentümer wirtschaftlich unentbehrlicher mobiler Ressourcen, und damit deren Verhandlungsmacht, vergrößert. Unter diesen Bedingungen muß öf-

---

17 Daß die im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts entstehenden Nationalstaaten Mittel finden würden, ihre Grenzen zu schließen und sich auf diese Weise gegen Regimewettbewerb zu schützen, hat Smith nicht vorhersehen können – ebensowenig wie die Möglichkeit, daß das staatliche Eingriffsmonopol nach Übergang der Souveränität von den Fürstenhäusern auf die politisch organisierte besitzlose Mehrheit der Bevölkerung zu deren verteilungspolitischen Instrument werden könnte. Überspitzt könnte man sagen, daß wir erst heute, nach vielen, oft wahrhaft wertparadoxen Umwegen, und insbesondere nach dem Ende des *embedded liberalism* der Nachkriegszeit, wieder in einer Phase angekommen sind, die dem liberalisierenden 18. Jahrhundert Adam Smiths vergleichbar ist.

fentliche Politik einer Tendenz unterliegen, sich in ihrer Substanz auf die *geschäftsmäßige Bereitstellung* einer international attraktiven, die Produktivität wirtschaftlicher Aktivitäten fördernden *Infrastruktur* zu beschränken und ihr Instrumentarium von der Ausübung hoheitlichen Zwangs auf die Produktion von Anreizen und Belohnungen für erwartungsgerechtes Investieren umzustellen. Damit wird die staatliche Ordnung in ihrem Kern *weniger obligatorisch und stärker voluntaristisch*; sie ähnelt, in anderen Worten, einer regionalen Ordnung. Allgemein bewirkt die Notwendigkeit, international frei flottierende und strategisch wichtige Ressourcen politisch zu umwerben, eine Durchdringung der Politik mit einem Ethos von Wettbewerb und Effizienz beziehungsweise eine *Ökonomisierung* der Politik, wie sie in dem Begriff des *entrepreneurial state* treffend zum Ausdruck kommt. Die Frage ist, ob und wie dies mit anspruchsvollen, über den Liberalismus hinausgehenden Konzepten von Demokratie vereinbar ist.

Ein anderer Aspekt des Zurückbleibens der Reichweite des staatlichen und kulturellen hinter der des wirtschaftlichen Funktionskreises ist, daß die nationalen politischen Systeme ähnlich ihre *funktionale Vollständigkeit* verlieren wie die vormaligen »Volks«-Wirtschaften; auch insoweit nimmt der Nationalstaat regionsähnliche Züge an. Dies liegt zum einen daran, daß *institutionelle* Internationalisierung in dem Sinne ungleichmäßig verläuft, als bestimmte Politikbereiche an internationale oder supranationale Institutionen abgegeben werden, während andere national bestimmt bleiben – siehe die Internationalisierung des Geldes in der Europäischen Währungsunion bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der sozialpolitischen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nach dem »Subsidiaritätsprinzip«. Je mehr Politikbereiche jedoch von den Nationalstaaten »nach oben« abgegeben werden, desto geringer wird der Anteil an der Gesamtheit der politischen Entscheidungen, der für demokratische Beeinflussung zugänglich bleibt, und umso enger wird der Spielraum für sektorübergreifende *package deals* innerhalb der nationalen Systeme. Während auf internationaler Ebene die Zahl und Bedeutung *technokratischer Zweckverbände* ständig zunimmt, die in der Regel nach dem Prinzip der variablen Geometrie organisiert sind und schon deshalb funktional eng spezialisiert bleiben, also die für legitime politische Herrschaft charakteristische funktionale Diffusheit nicht erreichen können, verengt sich zugleich der Zuständigkeitsbereich der Politik auf nationaler Ebene, und damit der von – potentiell demokratisierbarer – Politik als solcher.

Ähnliches gilt für *wirtschaftliche* Internationalisierung. Ebenso wie durch institutionelle Integration einzelne *Politiksektoren* aus ihrem nationalen Kontext herausgebrochen und spezialisierten internationalen Regulierungs-

behörden unterworfen werden, die anders als Nationalstaaten nicht demokratisch konstituiert sind und sein können, erfaßt wirtschaftliche Integration bestimmte Sektoren der Ökonomie schneller als andere. Ein offensichtliches Beispiel ist der Finanzsektor. Die organisierten Volkswirtschaften des demokratischen Nationalstaats des 20. Jahrhunderts hatten jede für sich ihren »eigenen« nationalen Finanzsektor, der in Einklang mit den institutionellen Besonderheiten des jeweiligen Landes und, mehr oder weniger, seinen wirtschaftlichen Bedürfnissen organisiert war.<sup>18</sup> Sowohl der Wirtschaftspolitik des Staates als auch den Wachstumserfordernissen der Unternehmen diente der nationale Finanzsektor als Infrastruktur. In dem Maße jedoch, wie mit der Liberalisierung der Finanzmärkte die nationalen Finanzsektoren in einer internationalen *financial services industry* aufgehen, entziehen sie sich nationalen Verpflichtungen und werden zu einem Wirtschaftszweig unter anderen: Banken dienen nicht mehr der Industrie- oder Vollbeschäftigungspolitik – im Idealfall demokratisch gewählter – nationaler Regierungen, sondern (nur noch) der Erzielung von Gewinnen durch Verkauf von »finanziellen Dienstleistungen« (s.o., Fußnote 6). Als Folge müssen die nationalen politischen und wirtschaftlichen Systeme, nach Verlust eines Teils ihrer von wirtschaftlichen Rentabilitätswängen mehr oder weniger freigesetzten und dadurch für politische Zwecke disponibel gehaltenen Infrastruktur, auch ohne Unterstützung durch ein national vor- und ausgehaltenes Finanzierungssystem zurechtkommen und ihre Finanzierungsbedürfnisse in nicht-partikularistischen Austauschbeziehungen zu Marktkonditionen, also in der Regel: unter Verzicht auf die Verfolgung marktverzerrender nichtwirtschaftlicher Nebenziele, decken.

Die Möglichkeit eines *sektoralen Separatismus* gegenüber dem demokratischen Nationalstaat führt zu der Frage, wie *vollständig* eine staatlich verfaßte Gesellschaft sein muß, um souverän und, womöglich, demokratisch sein zu können (Streeck 1992). Die Geschichte des Nationalstaats kennt nur einen *territorialen* Separatismus. Was diesen angeht, so stellen es bezeichnenderweise auch die demokratischsten Staaten den Bewohnern von Teilen ihres Territoriums – »Regionen« – nicht frei, sich aus dem Staatsverband zu verabschieden, um ihren eigenen Staat aufzumachen oder sich einem anderen anzuschließen. Hochverrat ist auch in Demokratien strafbar; das Selbstbestimmungsrecht der Völker gilt für Nationen, nicht für ihre Teile. Nach üblichem Verständnis kann eine Region nur dann demokratisch-friedlich aus

---

18 Ein Überblick findet sich in dem klassischen Buch von Andrew Shonfield (1965).

dem Verband eines Nationalstaats ausscheiden, wenn die Mehrheit der Bürger des *gesamten* Landes zustimmt; die Mehrheit seiner eigenen Bürger reicht nicht. Austritt auf eigene Faust fordert das staatliche Gewaltmonopol heraus und ist deshalb in der Regel nur mit Gewalt möglich. Der letzte vom Völkerrecht anerkannte Härtestest der politischen Identität eines subnationalen Territoriums – seines Willens zur Selbstbestimmung und seiner Fähigkeit, sich selbst zu regieren – ist der siegreich geführte Sezessionskrieg.

Daß die Zugehörigkeit von Regionen zu Nationalstaaten nicht auf Freiwilligkeit beruhen kann, ergibt sich nicht zuletzt daraus, daß bei freier Sezession die reichsten Teile eines Staatsgebiets, wie Katalonien in Spanien oder »Padanien« in Italien, einer ständigen Versuchung unterlägen, sich ihrer Solidaritätspflicht gegenüber den weniger gutgestellten Landesteilen zu entziehen – eben jeder »burdensome taxation«, der Adam Smiths Eigentümer von mobilem Kapital ohne weiteres entkommen können und, zur Zähmung diktatorischer Souveräne, entkommen können sollen. Während jedoch liberale Demokratie Smithscher Prägung durch Austrittsmöglichkeiten gefördert wird, erfordert soziale Demokratie, überspitzt formuliert, einen *Anwesenheitszwang*. Bemerkenswert ist nun, daß sich zwar das Prinzip der territorialen Nichtfreiwilligkeit bis heute im ganzen erfolgreich jeder Liberalisierung widersetzt hat, technologische, wirtschaftliche und politische Entwicklungen aber längst weitgehende sektorale und funktionale Abwanderungsmöglichkeiten aus den Nationalstaaten geschaffen und dadurch die Handlungsfähigkeit des demokratischen Staates so verändert haben, daß Demokratie für mobile Parteien zugleich entbehrlich und unschädlich, für die nicht mobilen dagegen wirtschaftlich tendenziell funktionslos wird.

Als zentrales Problem nationaler Demokratie bei abnehmender institutioneller und sektoraler Vollständigkeit national organisierter Wirtschaftsgesellschaften erscheint damit der Rückgang ihrer *Verpflichtungsfähigkeit*. Als Folge der Notwendigkeit, mobile Eigentümer strategischer Ressourcen nicht zu vertreiben beziehungsweise anzuziehen und angesichts der Ausgliederung politischer und wirtschaftlicher Sektoren aus dem nationalen und ihrer Eingliederung in einen demokratisch unzugänglichen internationalen Funktionskreis gerät der staatliche Zwangsapparat, auf den sich Demokratie lange wie selbstverständlich gestützt hat, in die Gefahr des Leerlaufs. Vor allem bei der Sicherung dauerhafter Beschäftigung und stabiler Einkommen kann Demokratie heute immer weniger leisten, was sie in der Nachkriegsperiode, als sie zur eingelebten Regierungsform der westeuropäischen Gesellschaften wurde, erst- und womöglich letztmals nicht nur versprechen, sondern auch halten konnte. Bei sozialen Gruppen, die im Markt alleine zurechtkommen

können oder gar von Liberalisierung profitieren und deshalb an Demokratie vor allem um der Sicherung ihrer Freiheit willen interessiert sind, wird dies nicht zu Legitimationskrisen führen; sie können ihre Teilhabebedürfnisse etwa auf kosmopolitische Demokratie und die in ihr dominanten »postmateriellen« Werte umlenken. Anders ist dies jedoch bei den potentiellen Verlierern des Strukturwandels, die zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage auf die mehrheitliche Indienstnahme eines effektiven Staatsapparats für Zwecke umverteilender Solidarität und sozialer Sicherung angewiesen sind. Bei ihnen besteht die Gefahr der Herausbildung einer »demokratischen Illusion«, in Analogie zur Keyneschen Geld-Illusion, die die *sinkende politische Kaufkraft von Stimmzetteln* ignoriert beziehungsweise, wie in Polanyis Zwischenkriegszeit, durch Wahl radikaler Parteien auszugleichen versucht.

National begrenzte Demokratie in einer unbegrenzten internationalen Wirtschaft erzeugt beinahe unausweichlich Erwartungen, die sie nicht erfüllen kann. Damit birgt sie die Gefahr, daß demokratische Führung zu der Fähigkeit verkommt, sich von illusionären Erwartungen an die Macht bringen zu lassen und zugleich dafür Vorkehrung zu treffen, daß man für ihre Nichterfüllung nicht zur Verantwortung gezogen werden kann. Letzteres läßt sich in internationalen »Mehrebenensystemen« unter anderen dadurch erreichen, daß man die Schuld für national unlösbar gewordene Probleme auf internationale Einmischung in nationale Angelegenheiten schiebt und zugleich internationale Lösungen fordert, ohne den für diese nötigen Verzicht auf nationale Souveränität leisten zu wollen. Eine Politikwissenschaft, die einen derartigen *institutionalisierten Zynismus* kennerisch als »blame avoidance«-Spiel abbildet, übersieht die Möglichkeit, daß am Ende nur noch diejenigen an demokratische Souveränität glauben könnten, denen an ihren *liberalen* Elementen nichts oder nichts mehr gelegen ist. Jedenfalls erscheint heute eine Situation denkbar, in der die Eliten, einschließlich ihrer politikwissenschaftlichen Hofchronisten, sich längst damit abgefunden haben, daß nationale Politik in ihrer Substanz dieselbe bleiben muß, egal ob sie von Chirac gemacht wird oder von Jospin, und demokratische Entscheidungen sich nur noch um unterschiedliche Verpackungen eines von vornherein feststehenden Produkts drehen können, während der Kreis derjenigen, die darauf bestehen, daß ihre Stimme einen Unterschied machen müsse und der demokratische Staat zur Verhinderung einer Spaltung der Gesellschaft in Gewinner und Verlierer in Anspruch genommen werden könne, auf die Anhänger von Le Pen, Frey, Haider oder Buchanan zusammenschumpft.

Unter derartigen Umständen wächst die Verantwortung der Diplomaten und Technokraten aller Art, die heute, vor demokratischem Druck geschützt,

einen ständig größer werdenden Anteil der öffentlichen Angelegenheiten besorgen. Immer mehr scheint die demokratische Stabilität der europäischen Gesellschaften davon abzuhängen, daß es den Dirigenten ihrer spezialisierten *policy communities* weiterhin gelingt, mit Hilfe der freilich nicht unbegrenzten Produktivitätsgewinne der Liberalisierung den Lauf der Dinge aus dem Hintergrund ihrer internationalen Sitzungszimmer so zu lenken, daß die große Mehrzahl der Bürger keinen Anlaß findet, gegen den faktischen Rückbau des demokratischen Nationalstaats zu rebellieren. Ob sie dieser Aufgabe gewachsen sein können, muß sich erweisen. Wer hier einen Glaubenssprung nicht wagen möchte *und* wer die Liberalisierung der Wirtschaft nicht als gegebenes Oberziel aller Politik akzeptieren möchte oder kann, muß nach Wegen suchen, die überkommenen Institutionen und Politiken der Nachkriegsdemokratie so umzubauen, daß ihre Fähigkeit zu sozialer Umverteilung unter den veränderten Bedingungen soweit wie möglich zurückgewonnen werden kann.<sup>19</sup> Dabei muß es nicht zuletzt darum gehen, internationale Organisationen wie die Europäische Union, die selber auch auf lange Sicht nicht demokratisierungsfähig erscheinen, für Schutz und Restaurierung nationaler (und damit zumindest potentiell) demokratischer Handlungsfähigkeit in Dienst zu stellen. Auch die nationale Sozial-Demokratie der Periode nach 1945 war ja in einen internationalen Zusammenhang eingebettet und wäre ohne ein internationales Regime nicht möglich gewesen, das es den beteiligten Nationalstaaten erlaubte, Wirtschafts- und Vollbeschäftigungspolitik in einer internationalisierten Ökonomie *als nationale Politik* zu betreiben.

## Nationale Politik in internationalen Märkten

Unterstellt man, daß Demokratie auf absehbare Zeit an den Nationalstaat gebunden bleibt, wie aussichtsreich sind dann Versuche, die soziale Handlungsfähigkeit demokratischer Politik unter dem Druck internationaler Märkte zu verteidigen oder wiederherzustellen? Die Literatur über den Spielraum nationaler Politik unter Bedingungen der Globalisierung ist unübersehbar geworden. Vor allem die vergleichende Politikforschung betont immer wieder Möglichkeit und Wirklichkeit unterschiedlicher nationaler

---

19 Hierzu in diesem Band und, als einer der ersten, vor allem Scharpf.

Reaktionen auf einheitliche weltwirtschaftliche Bedingungen. Freilich wird häufig das bloße Vorhandensein von Unterschieden beziehungsweise das Ausbleiben internationaler Konvergenz, noch dazu über relativ kurze Zeiträume, als Beleg für nationale *Entscheidungsfreiheit* oder gar als Ausdruck unterschiedlicher, demokratisch ermittelter kollektiver Präferenzen akzeptiert. Aus demokratiethoretischer Perspektive kann dies nicht genügen. In ihr geht es nicht allein darum, ob Politik Alternativen hat, sondern ob unter diesen *demokratische* Alternativen sind – ob im Streubereich der noch möglichen nationalen Politiken auch Projekte verfolgt werden können, die sich substantiell als *auf anspruchsvolle Weise demokratisch* qualifizieren lassen, etwa entsprechend der Definition in dem Aufsatz von Cohen und Rogers im vorliegenden Band:

We assume a conception of justice that comprises a commitment to universal civil and political liberties, and three egalitarian principles: a requirement of substantive political equality, ensuring that citizens, irrespective of economic position, have equal opportunities for influence over authoritative collective decisions; a requirement of real (as distinct from merely formal) equality of opportunity, condemning inequalities of advantage tracing to differences in social background; and a conception of the general welfare assigning priority to improving the conditions of the least well-off. (S. 176)

Bemerkenswert ist nun, daß Cohen und Rogers trotz ihres weitreichenden normativen Anspruchs unter den Autoren des Bandes, was die Zukunft der *sozialen Dimension* der Demokratie angeht, die optimistischsten sind. Schon deshalb lohnt es sich, ihren Aufsatz aufmerksam zu lesen. Dieser markiert den linken Rand der amerikanischen und sehr wahrscheinlich auch der britischen Diskussion; »sozialer« ist dort niemand mehr, und die reale Politik, auch der britischen Labour-Regierung, bleibt weit hinter ihm zurück. Um so eindrucksvoller muß erscheinen, mit welcher Entschiedenheit selbst diese Autoren die sozialdemokratische Variante der sozialen Demokratie der Nachkriegszeit insofern verabschieden, als sie aus einem *Dekommodifizierungsregime* bestand, das darauf abzielte, große und immer größere Teile der Bevölkerung oder der gesellschaftlichen Arbeit *aus dem Markt zu nehmen*. Aus Gründen der zunehmenden Internationalisierung, aber auch als Folge inneren Strukturwandels müssen, so läßt sich das Argument von Cohen und Rogers in diesem Punkt paraphrasieren, die politischen Gemeinschaften der hochentwickelten Gesellschaften des Westens sich neu auf die *Wirklichkeit des Marktes* einstellen. Schutz vor dem Markt ist als politisches Programm nicht nur unrealistisch und unglaubwürdig, sondern auch norma-



tiv zunehmend unattraktiv geworden: nicht nur schon auf dem erreichten Niveau unbezahlbar (von jeder Erweiterung zu schweigen), sondern auch zunehmend unter Korruptions- und Korrumpierungsverdacht.<sup>20</sup> Demokratie, und zwar, Cohen und Rogers zufolge, soziale und egalitäre eingeschlossen, gibt es unter heutigen Bedingungen nur noch als Demokratie, wenn nicht *des* Marktes, so doch *mit* dem Markt.

Das von Cohen und Rogers entwickelte Argument zur fortdauernden Möglichkeit egalitär-demokratischer Politik auf nationaler Ebene, allerdings in veränderter Form, besteht im wesentlichen aus drei Punkten: (1) der umverteilende Vor- und Fürsorgestaat der Sozialdemokratie ist historisch obsolet geworden und läßt sich nicht verteidigen; (2) um ihn ist es aber nicht notwendig schade (in anderen Worten, es lassen sich Werte finden, die einen Verzicht auf ihn rechtfertigen können); (3) es gibt einen politischen Umgang mit Märkten, der mit egalitär-demokratischen Zielen vereinbar ist.

(1) Zur Schaffung von *Nischen* eines erleichterten materiellen Lebens und verringerter Arbeitsmühe, in denen politische Mehrheiten sich und anderen Vergünstigungen zuteilen, die am Markt nicht »verdient« worden sind, ist Demokratie endgültig nicht mehr geeignet. Sozialpolitik als Einrichtung und ständige Erweiterung solidarisch finanzierter Ruhezeiten und als klientelistische Subventionierung von Konsum ist zu einer wettbewerbsschädlichen Kostenbelastung geworden; dies muß langfristig auch ihre politische Legitimität untergraben. Liberale Demokratietheorien haben hiermit natürlich kein Problem. Cohen und Rogers glauben jedoch, daß dies bei Konzepten von Demokratie, in denen Politik und Staat nicht nur zur Ermöglichung von Marktbeziehungen, sondern auch zur Angleichung von Lebenschancen dienen sollen, grundsätzlich nicht anders sein muß. Solange allerdings politischer Egalitarismus seine Ziele durch eine sozialpolitische *Befreiung aus Markt und Arbeit* zu erreichen sucht, muß ihn die Entgrenzung der nationalen Volkswirtschaften und Solidaritätsgemeinschaften in unüberwindbare Schwierigkeiten bringen. Eine Herausnahme großer Teile der Gesellschaft aus wirtschaftlichen Leistungszwängen und ihre Alimentierung durch soziale Transfers, vor allem am unteren und oberen Ende des Lebenszyklus – bei immer weiterer Verkürzung der Lebensspanne »zwischen Bafög und Rente«, wie das in Deutschland einmal hieß –, konnte nur für eine kurze historische Zeitspanne als wirtschaftlich möglich, normativ erstrebenswert

---

20 »At great cost, it provides income to many who do not need it, while its very generosity creates dependency traps for potential labor market participants« (S. 187).

oder gar wirtschaftlich nötig erscheinen. Die Epiphanie des Zeitgeistes dieser Epoche war in Deutschland die Berliner Jugendbewegung der späten siebziger Jahre, die sich Sozialpolitik, nur halb satirisch, als öffentlich zu finanzierende »Reise nach Tunix« vorstellte. Obwohl zwei Jahrzehnte später nicht Stuttgart zu Kreuzberg, sondern Kreuzberg zu einem Slum geworden ist, ist der Gedanke, daß die Herbeiführung eines »Endes der Arbeitsgesellschaft« Aufgabe demokratischer Politik sein könnte, noch immer nicht ganz tot. Cohen und Rogers freilich halten eine Sozialpolitik des Abschieds von Markt und Arbeit – eine Indienstnahme des demokratischen Staates zur Befreiung von den Zwängen des Marktes – für vollkommen illusionär.

(2) Allerdings erscheint sie ihnen auch weder wünschenswert noch um der Demokratie willen nötig. Für Cohen und Rogers, ebenso wie für ein weites Spektrum auch der »linken« Diskussion in den angloamerikanischen Ländern, ist die Versorgungs- und Fürsorgedemokratie des kontinental-sozialdemokratischen Typus Ursache nicht nur immer schwerer aufzubringender wirtschaftlicher Kosten, sondern auch sozialer Pathologien. Ihre abnehmende Finanzierbarkeit kann deshalb auch positive Seiten haben. Bemerkenswerterweise galt in Deutschland der Hinweis darauf, daß soziale Sicherung zu sozialer Abhängigkeit und einem Verlust der Fähigkeit zu verantwortlicher gesellschaftlicher Teilhabe führen kann, lange bis in das Regierungslager hinein als politisch nicht korrekt. Vor allem in den USA dagegen sind Autonomie und Selbstverantwortung, insbesondere auch eine wirtschaftliche Lebensführung *aus eigenen Kräften*, hohe kulturelle Werte, die jede dauerhafte Alimentierung aus öffentlichen Mitteln als grundsätzlich unerwünscht erscheinen lassen, *und zwar auch bei Unterstützern einer aktiven Rolle des Staates.*<sup>21</sup>

Die Anerkennung *wirtschaftlichen Zwanges als charakterbildende Kraft*, und die durch sie legitimierte Rückkehr der Ökonomie in die Demokratie einer »guten Gesellschaft«, schließt nicht aus, daß denjenigen, die im Wettbewerb nicht mithalten können, ein menschenwürdiges Leben aus Mitteln der Gemeinschaft garantiert wird. *Bevor sie jedoch jemanden aus dem Wettbewerb nimmt, darf demokratische Sozialpolitik alles tun, um dies unnötig zu machen.* Zu den Instrumenten, die sie dabei zunehmend einsetzt und

---

21 Im Westdeutschland der siebziger und achtziger Jahres war es weit akzeptabler, diejenigen zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen aufzufordern, die »aus falscher Scham« ihre »Rechte« nicht wahrnahmen, als die Empfänger von Sozialleistungen an ihre Verpflichtung zu erinnern, alles dafür zu tun, um so schnell wie möglich wieder auf eigenen Füßen zu stehen.

deren Einsatz gerade auch durch den Wert der Selbständigkeit des Einzelnen legitimiert wird, gehört der *Druck des Marktes selber*, das heißt der sanfte oder auch weniger sanfte ökonomische Zwang zur Übernahme von Verantwortung für das eigene Schicksal, wenn nötig durch harte Arbeit (fast) überall dort, wo der Markt sie honoriert. Wenn es in der Sozialpolitik der Regierung Blair überhaupt einen normativen roten Faden gibt, dann liegt er in einer nahezu religiösen Wertschätzung von Erwerbsarbeit als Weg zu persönlicher Autonomie; hier gibt es kaum einen Unterschied zu den sozialpolitischen Konzepten der Republikaner im amerikanischen Kongreß und der Clinton-Regierung. Wer darin nicht mehr zu erkennen vermag als eine Rationalisierung fiskalischer Zwänge oder gar eine Zunahme von »mean-spiritedness« in wirtschaftlich schlechten Zeiten, übersieht, daß eine Sozialpolitik, die ihre Klienten *nicht* in die Unabhängigkeit entläßt oder zu entlassen vermag und sie statt dessen aus öffentlichen Kassen *versorgt*, diesen keineswegs nur Gutes tut; *bezeichnenderweise entbehrt eine solche Politik denn auch jeder selbsttragenden normativen Rechtfertigung*. Die Anzeichen häufen sich, daß die neue Sozialpolitik der »Re-Kommodifizierung«, die sich in Großbritannien um das Konzept der »employability« gruppiert, über die angelsächsischen Länder hinaus stilbildend und ein Begriff wie individuelle Verantwortung auch in Deutschland bald ein Schlüsselbegriff der sozialpolitischen Diskussion sein wird.

Wie kommt es, daß auch in der sozialen Demokratie der Markt zu einem legitimen sozialpolitischen Instrument zu werden scheint? Die konservative Kritik des Wohlfahrtsstaates betonte die korrumpierende Wirkung von Rechten ohne gleichwertige Pflichten und die Gefahr einer paternalistischen Entwürdigung durch ohne Gegenleistung gewährte soziale Wohltaten. Dabei übersah sie, daß die alte Arbeiterbewegung ihr Streben nach Herausnahme der Arbeitskraft aus dem Markt mit einem Ethos der (manuellen) Arbeit als Quelle aller Werte verbunden hatte. Der sie tragenden Produzentenkultur der klassenbewußten sozialdemokratischen Elitearbeiter war das von dem Intellektuellen Paul Lafargue proklamierte »Recht auf Faulheit« (Lafargue 1966) Anathema. Zugleich konnte allerdings die wahrgenommene krasse Ungleichheit der Lebenschancen zwischen den Klassen jede materielle Vergünstigung, die Arbeitnehmer für sich herauszuholen vermochten, als moralisch gerechtfertigt erscheinen lassen – was die Möglichkeit einer eigenartigen Überlappung zwischen einer radikalen ideologischen Zurückweisung der »bürgerlichen Moral« einerseits und den sich entfaltenden klientelistischen und Patronage-Interessen der sich festigenden Arbeiterorganisationen eröffnete. In der Konsumentenkultur von heute steht aber ein *Ethos der produkti-*

ven Arbeit zur kulturellen Disziplinierung derartiger Tendenzen nicht mehr zur Verfügung. Wo normative Appelle an ein Produzenten-Ethos ungehört verhallen müßten, bleibt als Alternative die *Disziplin des Marktes*, die mit dem neuen Ethos der individuellen Selbstverwirklichung und des Auf-eigenen-Füßen-Stehens auch gut zusammenpaßt.

Auch Cohen und Rogers, wie viele andere heute<sup>22</sup>, verschreiben der Demokratie eine Sozialpolitik, die einen Teil der von der Allgemeinheit übernommenen Risiken entkollektiviert und die für soziale Interventionen verfügbaren Ressourcen auf die untersten Ränge der Gesellschaft, wo die Not am größten ist, konzentriert. Dahinter verbirgt sich eine auch normativ – mit den Gefahren von sozialer Abhängigkeit für Persönlichkeitsentwicklung und demokratische Teilhabe – begründete Absage an einen universalistischen »Sozialismus der Mittelschichten«, mit seiner ideologischen Verankerung in der Utopie einer entkommodifizierten Gesellschaft und Lebensform und seiner politischen Verankerung in dem wahlpolitischen Bestreben sozialdemokratischer Parteien, den Kreis der von Sozialpolitik Begünstigten immer weiter auszudehnen. Freilich: lange Zeit galt die Beteiligung der Mittelschichten an den Segnungen des Wohlfahrtsstaates als notwendig für sein politisches Überleben, gerade auch unter demokratischen Bedingungen. Je mehr die verfügbaren Mittel auf die Armen konzentriert werden, desto weniger Mittel sind verfügbar – gerade die USA haben hierfür immer als Beleg gedient. Cohen und Rogers plädieren wie viele andere dafür, wohlfahrtsstaatliche Solidarität als solche in einer Zeit neu zu begründen, in der sie als Nebenergebnis einer universellen Entlastung von Marktzwängen jedenfalls nicht mehr zustandekommen oder durchgehalten werden kann.

(3) Demokratische Politik kann den Leistungsdruck des Marktes nicht beseitigen; sie kann aber dazu beitragen, daß in ihm möglichst viele erfolgreich bestehen können. Politische Gemeinschaften können ihre soziale Kohäsion und ihre demokratische politische Verfassung nutzen, um kollektive Infrastrukturen aufzubauen, mit deren Hilfe sie mobile Investoren an sich binden können; auf diese Weise können sie sich im Markt behaupten. Die dabei erwirtschafteten Mittel können sie dazu nutzen, ihren Zusammenhalt zu festigen. Auch unter Marktbedingungen ist demokratisch-egalitäre Solidarität möglich; statt *Schutz vor* den Leistungszumutungen des Marktes bietet sie jedoch *Hilfe bei ihrer Bewältigung*, und wo sie umverteilt, korrigiert sie weniger die Resultate produktiver Arbeit als die Voraussetzungen ihrer Pro-

---

22 In diesem Band siehe vor allem Guéhenno, Scharpf und Albert.

duktivität. Demokratische Sozialpolitik in offenen Märkten ist investiv, nicht konsumtiv; sie befaßt sich mit der Angebots- und weniger mit der Nachfrage-seite; sie korrigiert Unterschiede im produktiven Potential und den *initial endowments* der Marktteilnehmer und erst in zweiter Linie, wenn überhaupt, in der Verteilung der Ergebnisse.<sup>23</sup>

Anders formuliert kann demokratische Sozialpolitik nach Rückkehr der Ökonomie in die Demokratie nicht der Entkommodifizierung dienen, sondern nur der Verbesserung der Vermarktungschancen der Gesellschaft insgesamt und ihrer Mitglieder. Ebenso wie der liberalen Demokratie geht es ihr um Gleichheit der Chancen; diese aber wird, entsprechend der Tradition der sozialen Demokratie, als *Problem* definiert, dessen Lösung politischer Eingriffe in die Ausgangsbedingungen bedarf, unter denen Gesellschaften und Individuen miteinander konkurrieren. Deliberative Demokratie muß nicht verschwinden; im Gegenteil kann sie produktiv genutzt werden. Aber anders als in den Visionen der siebziger Jahre vom Ende der Industrie-, Leistungs- oder gar »Arbeitsgesellschaft« kann es in den demokratischen Diskursen der Gegenwart nicht mehr abstrakt um die Bedingungen eines herrschaftsfreien Lebens gehen; in ihrem Mittelpunkt steht vielmehr die Frage nach einem richtigen Umgang mit Märkten und Wettbewerb – danach, wie eine politische Solidargemeinschaft unter Wettbewerbsdruck überleben kann und was ihre Mitglieder dazu beitragen müssen. »Deliberative problem-solving«, in der Terminologie von Cohen und Rogers, steht definitions-gemäß unter Zeitdruck; sie muß offen sein nicht nur für Wert-, sondern auch für Realitätsberücksichtigung.

Egalitäre Demokratie nach ihrer produktivistischen Wende, so ließe sich die von Cohen und Rogers entwickelte Position paraphrasieren, dient vor allem und zunächst dem Aufbau von *fair verteilter Wettbewerbsfähigkeit*; ihr Ziel ist ein »supply-side egalitarianism of enhanced equality in economic endowment«. Für diejenigen, die nicht mithalten können, kann und muß kollektiv gesorgt werden. Aber als System der politischen Produktion von *entitlements*, im Unterschied zu *capacities*, kann Demokratie nicht überleben. Sozialpolitik bietet Hilfe im Wettbewerb; in ihm bestehen muß jedoch jeder selber. Die neuen Wohlfahrtsregime stehen schon immer unter Wettbewerbsdruck und unterliegen wie selbstverständlich der Disziplin des Marktes. Der Status des Bürgers – *citizenship* – definiert sich als Vollmit-

---

23 In diesem Sinne sprechen Cohen und Rogers von »a highly flexible, individually-centered, market-friendly sort of egalitarian policy« (S. 188).

gliedschaft in vom Markt disziplinierten, das heißt sozial verantwortlich gehaltenen Produktionsgemeinschaften. Politik und Gesellschaft unter dem Druck des internationalen Wettbewerbs erscheinen als durchtränkt mit einem Ethos der Effizienz, *und insoweit als auf bemerkenswerte Weise verbürgerlicht*. Cohen und Rogers glauben, daß auch eine solche Gesellschaft zusammenhalten kann und mit demokratischer Politik nicht nur vereinbar ist, sondern sie sogar braucht, wenn sie sich als solidarische Gemeinschaft reproduzieren will. Ihr Argument wird sorgfältig daraufhin zu prüfen sein, ob es ihm tatsächlich gelingt, eine neue Synthese von Marktwirtschaft, solidarischem Egalitarismus und demokratischer Beteiligung plausibel zu machen, und ob insbesondere die Institutionen, die diese Synthese tragen sollen, nicht nur tragfähig, sondern auch realisierbar sind.

## Zu diesem Band

Die Aufsätze des vorliegenden Bandes sind als Beiträge zu einer öffentlichen Vortragsreihe entstanden, die 1996 und 1997 am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln stattfand. *David Held*s Beitrag beginnt mit einem Verweis auf das Paradox, daß Demokratie heute weiter verbreitet ist denn je, zugleich aber als nationale Demokratie in globale Interdependenzen eingebettet ist, die das Vertrauen in ihre Authentizität und Problemlösungsfähigkeit untergraben müssen:

While students of democracy have examined and debated at length the challenges to democracy that emerge from within the boundaries of the nation-state, they have not seriously questioned whether the nation-state itself can remain at the centre of democratic thought; the questions posed by the rapid growth of complex interconnections and interrelations between states and societies, and by the evident intersection of national and international forces and processes, remain largely unexplored. (S. 60)

Held legt anschließend dar, daß Globalisierung kein Mythos ist, sondern ein reales Phänomen in Handel, Finanzen, Unternehmensstrukturen, kulturellen Entwicklungen, Kommunikationssystemen, der Gefährdung der physischen Umwelt und so weiter. »As a result«, so Held, »the proper home and form of politics and of democracy becomes a puzzling matter.« In vielen Bereichen liegt heute die tatsächliche politische Entscheidungsgewalt nicht mehr bei den Nationalstaaten; Nationen sind nicht mehr selbstbestimmte politische

Schicksalsgemeinschaften; nationale Souveränität erscheint vielfach gebrochen; und die relevanten politischen *Problemgemeinschaften* überschreiten immer häufiger nationale Grenzen. Held schließt daraus auf die Notwendigkeit neuer, transnationaler Institutionen und verweist auf die wachsende Rolle *internationaler Organisationen* sowie eine sich bildende *transnationale Zivilgesellschaft*:

In short, there are tendencies at work seeking to create new forms of public life and new ways of debating regional and global issues. These are, of course, all in early stages of development, and there are no guarantees that the balance of political contest will allow them to develop. But they point in the direction of establishing new ways of holding transnational power systems to account – that is, they help open up the possibility of a cosmopolitan democracy. (S. 76)

Auch *John Ruggie* beginnt, indem er zeigt, daß Internationalisierung und Globalisierung der Wirtschaft neue Realitäten sind und daß insbesondere die Entstehung neuer institutioneller Strukturen von Produktion und Verteilung auf transnationaler Ebene die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten und ihre überkommenen Methoden von Politikformulierung und Marktregulierung in Frage stellt. Ruggies Problem ist jedoch ein anderes als das von Held; ihm geht es nicht um kosmopolitische Demokratie als Voraussetzung effektiver politischer Beteiligung, sondern um nationale soziale Demokratie als Voraussetzung einer offenen Weltwirtschaft. In der Tradition von Autoren wie Karl Polanyi weiß Ruggie, daß nationale Demokratie in einer internationalen Marktwirtschaft nur dann bestehen kann, wenn sie ihren Bürgern ein Minimum an sozialer Sicherheit zu bieten vermag; kann sie dies nicht, besteht wie in der Zwischenkriegszeit die Gefahr radikaler protektionistischer Strömungen, die sich nicht nur gegen eine liberale Weltwirtschaft und die für sie erforderliche Öffnung der nationalen Volkswirtschaften, sondern auch gegen die liberale Demokratie innerhalb des Nationalstaats selber richten. Internationaler Liberalismus im europäischen Sinn freier Märkte und nationaler Liberalismus im amerikanischen Sinn einer großzügigen Politik der sozialen Sicherung bedingen sich nach Ruggie gegenseitig; nur weil es in der Nachkriegskonfiguration des *embedded liberalism* gelungen war, beide miteinander zu verbinden, waren politische Demokratie und kapitalistische Prosperität überhaupt für eine Zeitlang vereinbar.

Dieser Zusammenhang, so Ruggie, ist heute gefährdet. Der immer weiter fortschreitende Prozeß der wirtschaftlichen Internationalisierung stellt mittlerweile die Fähigkeit der in ihn eingebetteten Nationalstaaten in Frage, ihre Bürger gegen die vom Weltmarkt ausgehenden Unsicherheiten zu schützen:

By liberalizing regulations, governments first facilitated the emergence of global capital markets. Private and public economic actors derive benefits from these markets. But their expansion and integration have also eroded traditional instruments of economic policy while creating wholly new policy challenges that neither governments nor market players yet fully understand, let alone can fully manage. (S. 88)

Insbesondere die unter den Druck externer Einflüsse geratene Einkommensverteilung beginnt, den sozialen Zusammenhalt zunächst der amerikanischen Gesellschaft zu untergraben. Der Zusammenbruch des Netzes der sozialen Sicherung, beziehungsweise dessen politische Zerschlagung in Reaktion auf die neuen Imperative internationaler Wettbewerbsfähigkeit, beschwört die Gefahr einer protektionistischen Gegenbewegung in den USA herauf, der ähnliche Reaktionen anderswo folgen würden. Staatliche Politik könnte bei der Sicherung des sozialen Zusammenhalts nach innen und damit freier Märkte nach außen eine positive Rolle spielen; dem aber steht die gegenwärtig herrschende neoliberale Doktrin im Wege. Ein konstruktives Umdenken der Rolle des Nationalstaates, das ihn den neuen Realitäten des globalen Wettbewerbs anpassen *und* seine Bürger innerhalb der liberalen Demokratie vor der Bedrohung durch zunehmend entnationalisierte Marktkräfte schützen könnte, findet nicht statt. Was heute gebraucht würde, wäre

– for the sake of America and the world – a new embedded liberalism compromise, a new formula for combining the twin desires of international and domestic stability, one that is appropriate for an international context in which the organization of production and exchange has become globalized, and a domestic context in which past modalities of state intervention lack efficacy or legitimacy. (S. 94)

Der anschließende Aufsatz von *Claus Offe* teilt mit Ruggies Beitrag wichtige Grundannahmen. Auch für Offe ist der Nationalstaat der Nachkriegszeit wesentlich ein sozialer Ort wirtschaftlicher Solidarität. Anders als Ruggie jedoch behandelt Offe nicht den Nationalstaat direkt und als solchen, sondern auf dem Umweg über ein Thema, das bei Held im Mittelpunkt steht: die Bedingungen und Möglichkeiten einer *Rekonstruktion von Demokratie auf internationaler Ebene*. Damit geht er indirekt der Hypothese nach, daß die Internationalisierung von Demokratie zumindest für die kleinen und mittelgroßen Gesellschaften Europas ein aussichtsreicheres Projekt sei als ihre Wiederherstellung auf nationaler Ebene, die allenfalls ein Land von der Größe der USA erfolgreich betreiben könne (auf welche sich Ruggies Ausführungen ja denn auch vor allem beziehen). Speziell befaßt Offe sich mit



der Europäischen Union; während diese bei Held nur als eine internationale Organisation unter anderen vorkommt, erscheint sie bei Offe als avanciertester Fall eines Versuchs, so etwas wie Staatlichkeit, und insbesondere demokratische Staatlichkeit, oberhalb des Nationalstaats aufzubauen. Wie weit ist dieser Versuch in mehr als vier Jahrzehnten gekommen?

Offes Untersuchung kommt zu dem Befund, daß die Europäische Union, was die Sicherung der Demokratie betrifft, weniger eine Lösung ist als vielmehr selber ein Problem: eine Variante *institutioneller* Internationalisierung, die die abträglichen Folgen *wirtschaftlicher* Internationalisierung für Demokratie nicht nur nicht ausgleicht, sondern noch verstärkt. Die Europäische Union, so Offe, kann schon deshalb keine Demokratie sein, weil sie kein Staat sein kann, und sie kann nicht nur deshalb kein Staat sein und werden, weil ihre Mitgliedstaaten ihr dies verweigern, sondern auch und vor allem, weil ihr ein Volk fehlt und auf lange Zeit fehlen wird. Demokratien gewähren nicht nur Rechte, sondern müssen auch Pflichten auferlegen können<sup>24</sup>; letzteres können sie aber nur, wenn und insoweit als sie zum einen Grenzen haben *und* zum anderen ihre Bürger sich miteinander identifizieren, also Vertrauen *ineinander* ebenso aufbringen wie Solidarität *füreinander*. Nationale Entgrenzung ohne supranationale Identitätsbildung, für die selbst in Europa ein tragfähiges gemeinsames Wertrepertoire nicht zur Verfügung steht, kann *in summa* nur Entpflichtung und Entsolidarisierung bedeuten. Jede Verschiebung von politischen Entscheidungen nach oberhalb des Nationalstaats führt zu *nationaler Entdemokratisierung*, ohne zugleich zu *internationaler Demokratisierung* führen zu können; sie bewirkt insgesamt einen *Verlust an politischen Ressourcen*, dessen Folge nur wirtschaftliche Liberalisierung sein kann. Genau dieselbe Konsequenz, so Offe, ergibt sich aus der hohen Heterogenität des *artifiziellen Demos* einer supranationalen Republik, für die Liberalismus, einschließlich des mit ihm verbundenen Rückbaus des demokratischen Wohlfahrtsstaates, als die einzig mögliche Form von Demokratie erscheint:

Der größte bekannte Sozialverband, der Umverteilungsoffer bisher zumutbar machen konnte, war der Nationalstaat. Umso größer sind die zu erwartenden Widerstände, wenn Umverteilungszumutungen über diesen Horizont hinaus ausgeweitet werden. Die Akteure fühlen sich dann moralisch überfordert, und eine nicht unwahrscheinliche Reaktion ... ist, daß sie beginnen, sich umso bedenkenloser moralisch zu unterfordern ... Das würde bedeuten, daß ... Wohlfahrtsstaat

---

24 Siehe auch oben (S. 18ff.), in einem an Offe angelehnten Gedankengang.

und Demokratie (aber ebenso auch korporatistische Systeme einer umfassenden und »weitblickenden« Interessenvermittlung) nur »in Grenzen« möglich sind, das heißt in einem nationalstaatlich begrenzten Modus der Vergesellschaftung, in dem sich die Akteure gegenseitig als »ihresgleichen« ... anerkennen. (S. 133f.)

Wenn supranationale Solidarität im besten Fall nur *schwache* Solidarität sein kann und nationale Solidarität durch die Entgrenzung von Wirtschaft und Politik geschwächt wird, kann Solidarität dann in kleinen, stärker freiwilligen Einheiten eine neue Heimat finden? Einige Aspekte der Problematik, die *Jean-Marie Guéhenno* in seinem Beitrag entwickelt, sind in dieser Einleitung bereits zur Sprache gekommen. Im Mittelpunkt von Guéhennos Überlegungen stehen nicht territoriale, sondern ent-territorialisierte Gemeinschaften, die grundsätzlich nicht nur sub-, sondern auch transnationaler Art sein können und bei denen die Zugehörigkeit noch mehr als bei Regionen frei gewählt werden kann. Globalisierung, so Guéhenno, ist letzten Endes die *Ent-Territorialisierung* von Politik. Nationen und Nationalstaaten verschwinden nicht, aber ihr Sonderstatus als privilegierte Einheiten kollektiven Handelns und wichtigste Träger organisierter Solidarität ist dabei, sich zu verlieren:

The distinction between internal and external affairs as such is now questioned, and as a result the traditional mechanisms of democracy, which are not well-suited to complex multilateral negotiations, no longer work or have to be circumvented ... Our horizon is no longer defined by the state as states compete with non-state actors, corporations, non-governmental organizations, and the media. Regulations and norms are produced, not only by negotiations between states, but also by new semi-public, quasi-private or private actors which respond to the needs of a global market. In between states and private entities, self-regulating authorities have multiplied, blurring the distinction between the public sphere of sovereignty and the private domain of particular interests. Even the monopoly of states on international relations has thus been eroded, and the concept of international relations itself, predicated on the idea of self-contained, territorially defined entities, appears ill-suited to the decentralized interactions which characterize our world ... (S. 140f.)

Ähnliches gilt für kulturelle Werte und Identitäten. Das am Ende des letzten Jahrhunderts entstandene chauvinistische Monopol des Nationalstaats über die kulturelle Selbstdefinition seiner Bürger ist gefallen. Identitäten und Identifikationsmodelle sind tendenziell grenzenlos geworden. Zugleich aber entstehen neue Bedürfnisse nach emotionaler Beheimatung. Wenn Menschen sich identifizieren wollen, können sie sich aus einem wachsenden internationalen Vorrat an symbolischen Vergemeinschaftungsmöglichkeiten

nach Belieben bedienen; Identität wird heute nicht mehr als uniforme Massenware zugeteilt, sondern in Boutiquen vertrieben. Supranationale Einheiten von der Art der Europäischen Union aber profitieren von den neuen Wahlmöglichkeiten nicht:

As it becomes harder to identify with a state, let alone a civilization, we feel we have lost our home. But we find it difficult to commit ourselves to new territorial political entities which, like the European Union, may provide an answer to some of our functional needs, but do not fulfill our need for a sense of emotional belonging. (S. 143)

Wie können *funktionale und emotionale Gemeinschaften* zur Deckung gebracht werden? Guéhenno stellt die Krise der Europäischen Union in den Zusammenhang dieser Frage. Föderalismus und Subsidiarität reichen als politische Konstruktionsprinzipien nicht aus, um Funktionalität und Demokratie neu zu verbinden. Europa hat auch, aber nicht nur, deshalb keine Bundesregierung, weil eine zweckmäßige Aufteilung der Autorität zwischen ihr und den Mitgliedstaaten an deren unterschiedlichen Interessen scheitern müßte. Hinzu kommt, daß eine weitere Regierungsebene den politischen Entscheidungsprozeß gänzlich undurchschaubar machen würde; schon innerhalb des Nationalstaats selber steht es ja mit der Demokratie, bei immer komplizierter werdenden institutionellen Arrangements, nicht zum besten.<sup>25</sup> Eine föderalistische Lösung würde überdies voraussetzen, daß Hierarchien funktionieren und Entscheidungen auf unteren Ebenen von demokratisch zustandegewordenen Leit-Entscheidungen auf oberen Ebenen kontrolliert werden können – eine Prämisse, die bezeichnenderweise gerade Guéhenno, im Hauptberuf hoher Beamter des französischen Staats, für wenig plausibel hält.

Damit aber ist Guéhenno bei seiner eigentlichen Frage:

The limitations of federalism show that it cannot be the only institutional answer to the emergence of non-territorial communities. How can we reconcile the fact that we live in an interdependent world and that we have to belong in several communities, with the democratic and managerial necessity to identify responsibilities and maintain accountability? How can we dilute power without diluting responsibilities? (S. 147)

---

25 In anderen Worten, nur wenn man voraussetzt, daß der demokratische Nationalstaat normativen Ansprüchen an Demokratie genügt, kann man überhaupt daran denken, zur Sicherung von Demokratie gegen die Auswirkungen der Internationalisierung dem Nationalstaat einen nach seinem Bilde errichteten Supranationalstaat überzustülpen.

Die Antwort ist bemerkenswert genug: indem der Staat von operativen Aufgaben entlastet wird und sich auf *Regulierungsfunktionen* zurückzieht; durch zunehmende Nutzung von *Märkten* als Mechanismen effizienter Allokation; und indem mehr *Transparenz* in der Finanzierung öffentlicher Leistungen und sozialer Solidarität demokratische Entscheidungen darüber zuläßt, wo Solidarität geübt werden soll und wo nicht. Transparenz könnte nach Guéhenno überhaupt zum Schlüsselbegriff eines Politikmodells werden, das Effizienz, Dezentralisierung und Demokratie ebenso miteinander in Einklang bringt, wie es die zahlreichen neu entstehenden, faktisch voneinander abhängigen Gemeinschaften unterschiedlicher Größe und funktionaler Vollständigkeit miteinander in Beziehung zu setzen vermag:

The new right/left divide – of which the debate on immigration is an excessively polarized but revealing illustration – will be about the boundaries of the community, and will oppose those who want narrow solidarities to those who support broader solidarities ... We will not be able to escape the globality of our world, but we will be able to choose the communities through which we interact with it. And this new choice will force us to ask again and again: »What binds us together?«, »What is us?«. This metaphysical question will be at the core of the new politics and may well turn the twenty-first century, as André Malraux had predicted, into a religious century.<sup>26</sup>

Die letzten drei Beiträge des Bandes befassen sich, etwas weniger spekulativ als Guéhenno, mit der immer noch wichtigsten politischen Organisationsform, dem Nationalstaat, und den ihm unter den Bedingungen der Globalisierung verbliebenen oder neu zugewachsenen Handlungsmöglichkeiten. Alle drei Autoren, von Scharpf über Cohen und Rogers bis Albert, gehören hier, zumindest auf der Oberfläche, eher zu den Optimisten. Umso interessanter ist, wo sie Revisionsbedarf gegenüber der politischen Orthodoxie des Sozialstaats der Nachkriegszeit sehen. *Scharpf* kommt auf die Frage einer transnationalen Rekonstruktion sozialer Demokratie zurück und beginnt, in weitgehender Übereinstimmung mit *Offe*, mit dem Nachweis, daß die oberhalb des Nationalstaats allenfalls zur Verfügung stehenden Institutionen gerade in Bezug auf die sozialpolitischen Funktionen demokratischer Staatlichkeit wenig leistungsfähig sind – nicht zuletzt deshalb, weil eine umverteilende Sozialpolitik in besonderem Maße demokratischer Legitimation bedarf und Sozialpolitik wohl national, nicht aber transnational demokratisch legitimierbar ist. Damit gilt:

---

26 Seite 150. Siehe aber, andererseits, das Beispiel der amerikanischen Schulbezirke (S. 32).

Wenn es zuträfe, daß die Demokratie in den hochentwickelten europäischen Sozialstaaten unter dem Anpassungsdruck der Standortkonkurrenz in eine grundlegende Legitimationskrise gerät, dann könnte jedenfalls von der transnationalen Politik keine Hilfe erwartet werden. (S. 163)

Muß eine solche Legitimationskrise auf nationaler Ebene aber eintreten? Nur dann, so Scharpf, wenn politisch wirkungsmächtige gesellschaftliche Kräfte an Verteilungsrelationen festhalten, die in der Vergangenheit gemeinwohlverträglich gewesen sein mögen, unter veränderten äußeren Bedingungen aber auf Kosten von schwächeren sozialen Gruppen gehen. Auch Konzessionen an widrige äußere Umstände sind mit Demokratie vereinbar, allerdings nur,

wenn man die Prämisse akzeptiert, daß demokratische Legitimation weder die Wahl zwischen unangenehmen Alternativen noch die Hinnahme von Verlusten und die Auferlegung von Opfern ausschließt. Auch wenn die historische Verbindung des Demokratiebegriffs mit dem der Souveränität Omnipotenzphantasien nahezulegen scheint, ist demokratische Selbstbestimmung keineswegs unvereinbar mit der Anerkennung externer Zwänge. Zwar setzt effektive Selbstbestimmung politisch relevante Wahlmöglichkeiten voraus, und Demokratie hat in der Tat keine Chance in Ländern, die ganz zum Spielball äußerer Einflüsse geworden sind. Aber von dieser Grenze der völligen Ohnmacht sind die westeuropäischen Sozialstaaten, die nach wie vor zu den reichsten Ländern der Welt gehören, gewiß weit entfernt. (S. 168)

Eine realitätsgerechte Anpassung der Verteilungsrelationen in den demokratischen Gesellschaften Westeuropas wäre dann nicht das Ende der Demokratie, wenn sie »in gemeinwohlverträglicher Weise« und in Einklang mit »Kriterien der sozialen Gerechtigkeit« geschähe:

Die Ziele des Sozialstaats können also nicht einfach aufgegeben werden, wenn eine Legitimationskrise vermieden werden soll; aber ihre konkrete Verwirklichung muß radikal überprüft und durch Lösungen ersetzt werden, die auch unter den Bedingungen der Globalisierung und der europäischen Integration ökonomisch durchgehalten werden können. (S. 168f.)

Hierzu macht Scharpf am Ende seines Beitrags eine Reihe von Vorschlägen, wie etwa eine Erweiterung der Beteiligung der Arbeitnehmer an Produktivkapital, eine Umstellung der Alterssicherung auf Kapitalfonds oder die Einführung neuer, gegen Standortkonkurrenz unempfindlicher Methoden der Finanzierung der sozialen Sicherung.

Weiter als Scharpf zielen *Cohen und Rogers*, die ihre Hoffnung, wie oben diskutiert, auf eine demokratisch beschlossene und von unten nach oben zu

implementierende *investive Sozialpolitik* setzen, die zugleich ein hohes Maß an Gleichheit sichern und eine attraktive Infrastruktur schaffen soll, deren Funktion es ist, im Wettbewerb der Standorte die abschreckende Wirkung höherer Kosten zu neutralisieren. Ähnlich wie Guéhenno halten Cohen und Rogers es für möglich, umfassende Solidarität demokratisch durch freie Assoziation von kleinen sozialen Einheiten ausgehend auf größere Zusammenhänge auszuweiten; vor einem Partikularismus der Bessergestellten jedenfalls fürchten sie und ihre Theorie »assoziativer Demokratie« sich nicht. Ebenso wie Scharpf betonen sie zugleich die Notwendigkeit schmerzhafter Umstellungen in den Systemen der sozialen Sicherung. Und wie bei Guéhenno erscheinen Märkte bei ihnen nicht nur als soziale und wirtschaftliche *facts of life*, die auch die Demokratie realistischere berücksichtigen muß, sondern auch als legitime und zweckmäßige Instrumente nicht nur für eine effiziente Allokation von Ressourcen, sondern auch für eine sozial wünschenswerte Steigerung der *Leistungsbereitschaft* der *Leistungsfähigen*, ohne die umverteilende Solidarität nicht möglich ist.

Nicht weniger wichtig und interessant als die politische und normative ist die institutionelle Seite des Arguments von Cohen und Rogers. Ebenso wie die Autoren den Begriff der *Gleichheit* insofern umdefinieren, als sie ihn auf die Angebotsseite und die Ausstattung der Individuen mit produktiven Fähigkeiten beziehen – und in engerem Zusammenhang damit stehend –, betont der Demokratiebegriff von Cohen und Rogers weniger das Recht auf Beteiligung als solches als vielmehr die *Intelligenz* demokratischer Verfahren: ihre mutmaßlich größere Kompetenz bei der effizienten Lösung von Problemen, insbesondere bei der Produktion kollektiver Güter. Um diese zu mobilisieren, bedarf es allerdings eines tiefgreifenden Umbaus des traditionellen Staatsapparates, wobei die Vorschläge von Cohen und Rogers denen von Guéhenno zum Teil ähnlich sind. Insgesamt erscheint Demokratisierung bei ihnen als Revolution von praktischer Verantwortung beziehungsweise als gleichzeitige Ermächtigung und Inpflichtnahme lokaler Verhandlungs- und Entscheidungsarenen durch Staat und Gesellschaft, im Unterschied zur Produktion staatlich zu implementierender Mehrheitsbeschlüsse über Normen und Regeln eines gerechten Zusammenlebens.<sup>27</sup> Für Demokratie unter dem Druck des Marktes ist kollektives Lernen ebenso wichtig wie kollektive

---

27 Ein Demokratiebegriff, dem im Bereich der »industriellen Demokratie« Beteiligung im Sinne von Gruppenarbeit bei dezentralisierten Entscheidungsstrukturen entspräche, im Gegensatz zur Beteiligung durch kollektive Verhandlungsorgane wie Betriebsräte oder Gewerkschaften.

Rechte beziehungsweise sind die letzteren vor allem Voraussetzungen des ersteren, und kollektive Produktion ist ebenso wichtig wie kollektiver Konsum und gleichzeitig die wichtigste Voraussetzung dafür. Nationale Politik und ihre besonderen Machtmittel bleiben unentbehrlich, werden aber in erster Linie zu Instrumenten für die Organisation und Unterstützung lokaler Institutionen bei der kooperativen *und dadurch* effizienten Lösung gemeinsamer Probleme.

Daß Märkte nützliche politische Einrichtungen sein können, hat für den letzten der Autoren des Bandes, Michel Albert, Erfinder und Verkünder des Begriffs des »rheinischen Kapitalismus«, nie in Zweifel gestanden. Die Sozialmodelle des europäischen Kontinents, und insbesondere das deutsche, zeichnen sich nach Albert dadurch aus, daß sie ein hohes Maß an sozialer Kohäsion nicht nur demokratisch gegen den Markt zu verteidigen, sondern auch wirtschaftlich sowohl zu ermöglichen als auch produktiv zu machen vermögen. Auch diese Errungenschaft ist jedoch historisch prekär und muß unter veränderten Bedingungen immer wieder neu gesichert werden. Hierzu ist, so Albert in seinem Beitrag, vor allem zweierlei erforderlich: daß der rheinische Kapitalismus lernt, sich auf globale Finanzmärkte einzustellen, und daß er durch Anpassung seiner Systeme sozialer Sicherung seine Wettbewerbsfähigkeit zurückgewinnt. Der Weg hierzu führt nach Ansicht Alberts, Mitglied im Rat für Geldpolitik der neuerdings autonomen Bank von Frankreich, über eine Internationalisierung des Geldes mit Hilfe der Europäischen Währungs- und Wirtschaftsunion, und allgemein über die europäische Einigung, die den Staaten Europas zugleich zur Rückgewinnung von Handlungsmacht nach außen und zur Institutionalisierung von Reformdruck nach innen dient.

Auf den ersten Blick scheint es nicht die Demokratie zu sein, die im Mittelpunkt von Alberts Überlegungen steht. Als definitionsgemäßes Element des europäischen Gesellschaftsmodells ist sie aber ständig präsent. Und wie in einem Brennglas erscheinen in Alberts Beitrag die meisten der Themen und Probleme heutiger Diskussionen über den Zusammenhang von wirtschaftlicher Internationalisierung und politischer Demokratie noch einmal: das Verhältnis von wirtschaftlicher und institutioneller Internationalisierung, die Ungleichzeitigkeit der Auswanderung verschiedener politischer und wirtschaftlicher Sektoren aus dem nationalen Handlungsrahmen, das Wechselverhältnis zwischen nationalen und internationalen politischen Handlungsebenen und Handlungsmöglichkeiten, der Druck der Regimekonkurrenz auf demokratische Politik, und insbesondere auf die nationalen Systeme sozialer Sicherung, die Notwendigkeit der Verteidigung der

wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit demokratischer Gesellschaften, auch durch Revision des Sozialstaats, die Spannung zwischen Markt und Staat auf nationaler und internationaler Ebene, und die Notwendigkeit von Wandel und Anpassung als Bedingung von Stabilität. Die Teilnehmer an der heute nötiger denn je gewordenen demokratietheoretischen Debatte mögen die in Alberts Beitrag, und in den Aufsätzen dieses Buches insgesamt, aufgeworfenen Fragen unterschiedlich beantworten; um sie herumkommen werden sie nicht.

## Literatur

- Becattini, Giacomo, 1990: The Marshallian Industrial District as a Socio-economic Notion. In: Frank Pyke, Giacomo Becattini und Werner Sengenberger (Hrsg.), *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*. Genf: International Institute for Labour Studies, 37–51.
- Brusco, Sebastiano, 1982: The Emilian Model: Productive Decentralisation and Social Integration. In: *Cambridge Journal of Economics* 6, 167–184.
- Brusco, Sebastiano, und Charles F. Sabel, 1981: Artisan Production and Economic Growth. In: Frank Wilkinson (Hrsg.), *The Dynamics of Labour Market Segmentation*. London: Academic Press, 99–113.
- Cohen, Joshua, und Joel Rogers, 1994: Solidarity, Democracy, Association. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. PVS-Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 136–159.
- Gamble, Andrew, 1988: *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*. Basingstoke: Macmillan.
- Grande, Edgar, 1996: Demokratische Legitimation und europäische Integration. In: *Leviathan* 24, 339–360.
- Joas, Hans, 1998: Sperrfeuer. Eine Replik auf zwei Kommunitarismus-Kritiker. In: *Die neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte* 45, 621–624.



- Lafargue, Paul, 1966: Das Recht auf Faulheit. In: Paul Lafargue, *Das Recht auf Faulheit/Persönliche Erinnerungen an Karl Marx*. Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt, 19–53.
- Marshall, Alfred, 1919: *Industry and Trade: A Study of Industrial Technique and Business Organization*. London: Macmillan.
- Milward, Alan S., 1992: *The European Rescue of the Nation-State*. Berkeley: University of California Press.
- Moravcsik, Andrew, 1997: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation. In: Klaus D. Wolf (Hrsg.), *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 211–270.
- Offe, Claus, 1981: The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case. In: Suzanne D. Berger (Hrsg.), *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 123–158.
- Putnam, Robert D., 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: *International Organization* 42, 427–460.
- Rose, Richard, 1991: *The Welfare State in an Open International Economy*. Manuskript.
- Ruggie, John G., 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In: *International Organization* 36, 379–415.
- Sabel, Charles F., 1989: Flexible Specialization and the Re-emergence of Regional Economies. In: Paul Hirst and Jonathan Zeitlin (Hrsg.), *Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors*. Oxford: Berg, 17–70.
- , 1992: Studied Trust: Building New Forms of Co-operation in a Volatile Economy. In: Frank Pyke und Werner Sengenberger (Hrsg.), *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. Genf: International Institute for Labour Studies, 215–250.
- Sabel, Charles F., und Jonathan Zeitlin, 1985: Historical Alternatives to Mass Production: Politics, Markets and Technology in Nineteenth-century Industrialization. In: *Past and Present* 108, 133–176.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahrsschrift* 26, 323–356.
- Scharpf, Fritz W., 1994: Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik. In: Fritz W. Scharpf, *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt: Campus, 131–155.

- Shonfield, Andrew, 1965: *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Adam, 1976: *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford: Clarendon.
- Streeck, Wolfgang, 1992: Inclusion and Secession: Questions on the Boundaries of Associative Democracy. In: *Politics and Society* 20, 513–520.
- Streeck, Wolfgang, 1997: Öffentliche Gewalt jenseits des Nationalstaats? Das Beispiel der Europäischen Gemeinschaft. In: Werner Fricke (Hrsg.), *Jahrbuch Arbeit und Technik 1997*. Bonn: Dietz, 311–325.

# Rethinking Democracy: Globalization and Democratic Theory

*David Held*

There is a striking paradox to note about the contemporary era: from Africa to Eastern Europe, Asia to Latin America, more and more nations and groups are championing the idea of democracy; but they are doing so at just that moment when the very efficacy of democracy as a national form of political organization appears open to question. As substantial areas of human activity are progressively organized on a regional or global level, the fate of democracy, and of the independent democratic nation-state in particular, is fraught with difficulty.

Throughout the world's major regions there has been a consolidation of democratic processes and procedures. In the mid-1970s, over two thirds of all states could reasonably be called authoritarian. This percentage has fallen dramatically; less than a third of all states are now authoritarian, and the number of democracies is growing rapidly (see Potter et al. 1997). Democracy has become the fundamental standard of political legitimacy in the current era. Events such as the release of Nelson Mandela from prison and the tearing down of the Berlin wall are symbolic of changes indicating that, in more and more countries, citizen-voters are in principle able to hold public decision-makers to account. Yet at the same time the democratic political community is increasingly challenged by regional and global pressures and problems. How can problems such as the spread of AIDS, the debt burden of many countries in the »developing world«, the flow of financial resources which escape national jurisdiction, the drug trade and international crime be satisfactorily brought within the sphere of democracy? What kind of accountability and control can citizens of a single nation-state have over inter-

---

I should like to thank Daniele Archibugi, Martin Köhler, Joel Krieger and Craig Murphy for comments on this paper.

national actors, e.g. multinational corporations (MNCs), and over international organizations, e.g. the World Bank? In the context of trends towards regionalization, European integration, fundamental transformations in the global economy, mass communications and information technology, how can democracy be sustained? Are new democratic institutions necessary to regulate and control the new international forces and processes? How can citizens participate as citizens in a new, more complex, internationally organized world? In a world organized increasingly on regional and global lines can democracy as we know it survive?

Of course, there is nothing new about the emergence of global problems. Although their importance has grown considerably, many have existed for decades, some for centuries. But now that the old confrontation between East and West has ended, many regional and global issues have come to assume an urgent place on the international political agenda. Nonetheless, profound ambiguity still reigns as to where, how and according to what criteria decisions about these matters can be taken.

Democratic theory's exploration of emerging regional and global problems is still in its infancy. While students of democracy have examined and debated at length the challenges to democracy that emerge from within the boundaries of the nation-state, they have not seriously questioned whether the nation-state itself can remain at the centre of democratic thought; the questions posed by the rapid growth of complex interconnections and interrelations between states and societies, and by the evident intersection of national and international forces and processes, remain largely unexplored.<sup>1</sup> By contrast, this paper seeks to address these questions by, first, examining the nature of globalization and, second, laying out a novel conception of democratic options in the face of the new global circumstances.<sup>2</sup>

---

1 For an elaboration of this theme, see Held (1995).

2 In focusing on processes of globalization I would like to acknowledge my debt to David Goldblatt, Anthony McGrew and Jonathan Perraton, with whom I have collaborated over the last four years on a research project investigating the changing enmeshment of states in global flows and transformations. The conception of globalization along with many of the examples in the following section are drawn from our joint work (Goldblatt et al. 1998).

## Globalization

Globalization is a much contested word. On the one hand, there are those who claim that we live in an integrated global order. According to this view, social and economic processes operate predominantly at a global level and national political communities are inevitably »decision takers«. <sup>3</sup> This development represents a fundamental break in the organization of human affairs – a shift in the organizational principle of social life. On the other hand, there are those people who are very sceptical about the extent of globalization and who still think the national state is as integrated and robust as it ever was. They point out, for instance, that contemporary forms of international economic interaction are not without precedent and that nation-states continue to be immensely powerful with an impressive range of political options (see Hirst and Thompson 1996).

Both these views are misleading in significant respects. We live in a world which is changing due to processes of globalization. The interconnect- edness of different peoples today is more extensive and intensive than it has ever been. But globalization is not a new phenomenon; societies have always been connected with one another to some degree. Conceptions of globaliza- tion need to be sensitive to the historical variation in forms of globalization, as well as to their variable impact on politics. It is easy to exaggerate the extent to which globalization signals »the end of the nation-state«. Global processes should not be assumed to represent either a total eclipse of the states system or the simple emergence of a global society. Accordingly, be- fore proceeding further, I would like to clarify the concept of globalization.

Globalization is best understood as a spatial phenomenon, lying on a continuum with »the local« at one end and »the global« at the other. It de- notes a shift in the spatial form of human organization and activity to trans- continental or interregional patterns of activity, interaction and the exercise of power. It involves a stretching and deepening of social relations and in- stitutions across space and time such that, on the one hand, day-to-day activi- ties are increasingly influenced by events happening on the other side of the globe and, on the other, the practices and decisions of local groups or communities can have significant global reverberations (see Giddens 1990).

Globalization today implies at least two distinct phenomena. First, it sug- gests that many chains of political, economic and social activity are becom-

---

3 See, for example, Ohmae (1990) and Reich (1991).

ing interregional in scope and, secondly, it suggests that there has been an intensification of levels of interaction and interconnectedness within and between states and societies (see McGrew 1992). What is noteworthy about the modern global system is the stretching of social relations in and through new dimensions of activity and the chronic intensification of patterns of interconnectedness mediated by such phenomena as modern communication networks and new information technology. It is possible to distinguish different historical forms of globalization in terms of 1) the extensiveness of networks of relations and connections; 2) the intensity of flows and levels of enmeshment within the networks; and 3) the impact of these phenomena on particular communities.

Globalization is neither a singular condition nor a linear process. Rather, it is best thought of as a multi-dimensional phenomenon involving diverse domains of activity and interaction including the economic, political, technological, military, legal, cultural, and environmental. Each of these spheres involves different patterns of relations and activity. A general account of globalization cannot simply predict from one domain what will occur in another. It is important, therefore, to build a theory of globalization from an understanding of what is happening in each one of these areas.

The significance of globalization, of course, differs for individuals, groups and countries. The impact of various global flows on, for instance, policy-making in the economic domain, will alter considerably depending on whether the country in question is the United States, Peru or Spain. For individuals and groups as well, variable enmeshment in global flows is the norm. The elites in the world of politics, law, business and science are often quite at home in the global capitals, the leading hotels, and in the major cultural centres. Their access and use of these different facilities is clearly in marked contrast to those peoples – for example, villagers in sub-Saharan Africa – who live at the margin of some of the central power structures and hierarchies of the global order. But the latter are by no means unaffected by changing processes and forms of globalization. On the contrary, they are often in the position of being profoundly influenced by these processes and forms, even if they cannot control them. What often differentiates the position of these peoples from what some have called the new »cosmopolitan elite«, is differential, unequal and uneven access to the dominant organizations, institutions and processes of the new emerging global order.

At the heart of this »differential access« is power, where power has to be conceptualised as the capacity to transform material circumstances – whether social, political or economic – and to achieve goals based on the

mobilization of resources, the creation of rule-systems, and the control of infrastructures and institutions. The particular form of power that is of concern to a theory of globalization is *hierarchy* and *unevenness*. Hierarchy connotes the asymmetrical access to global networks and infrastructures, while unevenness refers to the asymmetrical affects of such networks upon the life-chances and the well-being of peoples, classes, ethnic groupings and the sexes (see Falk 1995).

In order to elaborate a theory of globalization, it is necessary to turn from a general concern with its conceptualization to an examination of the distinctive domains of activity and interaction in and through which global processes evolve. This task cannot be pursued here at any length. But some significant changes can be highlighted. An obvious starting point is the world economy and, in particular, trade, financial flows and the spread of multinational corporations.

### *Trade*

There are those who are sceptical about the extent of the globalization of trade in the contemporary period and they sometimes point out that trade levels in the late twentieth century have only recently reached the same levels as in 1914. This sceptical view is open to doubt:

1. Using constant price data, it can be shown that the proportion of trade to gross domestic product (trade-GDP ratios) surpassed that of the gold standard era (that is, the period 1875–1914) by the early 1970s, and was considerably higher by the late 1970s and 1980s. In other words, trade has continued to expand as a proportion of GDP. Export- and import-GDP ratios were around 12–13 percent for advanced industrial countries during the gold standard era but rose to 15–20 percent – or even higher for some developed countries – from the late 1970s onward.
2. In addition, if one removes government expenditure from the enquiry, and focuses on trade in relation to the size of national economic activity, it can be demonstrated that the proportion of trade to such activity has grown particularly rapidly, by as much as a third. Technological developments have made many classes of goods, particularly those in the service sector, tradeable where previously they were not.

3. The evidence also shows that there has not been a simple increase in intra-regional trade around the world. Measures of the intensity of trade reveal sustained growth between regions as well (albeit concentrated among Europe, North America and Pacific Asia). Growth in trade within regions, and growth among regions, are not contradictory developments; rather, they appear to be mutually complementary.
4. What these points suggest is that trade has grown rapidly in the post-war period reaching unprecedented levels today. More countries are involved in trading arrangements, e.g. India and China, and more people and nations are affected by such trade. In the context of lowering tariff barriers across the world one can reasonably expect these trends to continue. Any argument that suggests that the world's three key trading blocks – the EU, NAFTA and Pacific Asia – are becoming more inward-looking and protectionist is not supported by the evidence. Although contemporary trading arrangements stop far short of a perfectly open global market, national economies are enmeshed in a pattern of increasingly dense, competitive international trade. When linked to changes in finance and the organization of production and banking, this has significant political implications.

### *Finance*

The expansion of global financial flows around the world has been staggering in the last ten to fifteen years. The growth of foreign exchange turnover is now over a trillion dollars a day. The volume of turnover of bonds, securities and other assets on a daily basis is also without precedent. A number of things can be said about these flows:

1. The proportion of foreign exchange turnover to trade has mushroomed from eleven dollars to one to over fifty-five dollars to one in the last thirteen to fourteen years; that is, for every fifty-five dollars turned over in the foreign exchange markets, one dollar is turned over in real trade.
2. A great deal of this financial activity is speculative – it generates fluctuations in values in excess of those which can be accounted for by changes in the underlying fundamentals of asset values.



3. While the *net* movement of capital relative to GDP is smaller for some countries today than in earlier periods, this has nothing to do with diminishing levels of globalization, i.e., lower levels of capital-market integration. The liberalization of capital markets in the 1980s and early 1990s has created a more integrated financial system than has ever been known.
4. The effects of global financial flows on economic policy are profound. Among the most important are:
  - a) the increased possibility of rapid and dramatic shifts in the effective valuation of economies as illustrated, for instance, in Mexico in January, 1995.
  - b) the increasing difficulty for countries of pursuing independent monetary policies and independent exchange rate strategies in the face of the current volume of international turnover in currencies and bonds.
  - c) the erosion of the option to pursue Keynesian reflationary strategies in a single country. The costs and benefits of these strategies have shifted against the pursuit of such options in many places.
  - d) and, finally, as can be seen in the growing macro-economic policy convergence across political parties in the present period, a deepening acknowledgement of the decline in the economic manoeuvrability of individual governments. Recent examples of this can be found in the reshaping of economic policy among the social democratic parties of Europe. The transformation of the economic policy of the Labour Party in Britain – from policy emphasizing demand management to policy prioritizing supply side measures (above all, in education and training) to help meet the challenges of increased competition and the greater mobility of capital – is a particular case in point.

Many of these changes might not be of concern if financial market operators had a monopoly of economic expertise, but they clearly do not. Their actions can precipitate crises and can help contribute to making sound policies unworkable. In addition, they can erode the very democratic quality of government. This does not lead necessarily to political impotence – although it has done so in some countries in some respects – but it creates new political questions.

*Multinational corporations*

The globalization of production and the globalization of financial transactions are organized in part, familiarly enough, by fast-growing multinational companies (MNCs). Two central points need to be made about them:

1. MNCs account for a quarter to a third of world output, 70 percent of world trade and 80 percent of direct international investment. They are essential to the diffusion of technology. And they are key players in international money markets.
2. Although evidence indicates that many of the largest MNCs still generate most of their sales and profits from domestic business, this is largely due to the influence of U.S. companies which have, of course, a particularly large home market.<sup>4</sup> The proportion of sales and profits generated domestically are much lower for non-U.S. companies and, significantly, for higher-tech companies. Moreover, although a company like Ford or General Motors may well have the majority of its assets in one particular country – in these cases, the U.S. – it would be wrong to suggest that their performance is not substantially affected by their overseas activities. Even if a minority of assets are held overseas – say 20–30 percent – this still represents a significant interlocking of a company's assets into overseas market conditions and processes. Companies are highly vulnerable to changes in economic conditions wherever they are. Marginal decreases in demand can profoundly affect the operations of a company.

Multinational corporations in general have profound affects on macro-economic policy; they can respond to variations in interest rates by raising finance in whichever capital market is most favourable. They can shift their demand for employment to countries with much lower employment costs. And in the area of industrial policy they can move their activities to where the maximum benefits accrue. Irrespective of how often MNCs actually take advantage of these opportunities, it is the fact that they could do so in principle which influences government policy and shapes economic strategies. But the impact of MNCs should not just be measured by these indicators alone. They have a significant influence on an economy even when their levels of capitalization are not particularly high. For example, in Zimbabwe,

---

4 For a fuller account of these points see Perraton et al. (1997). I am particular grateful for Jonathan Perraton's guidance on these matters.

the Coca Cola bottling plant is not a big factory by global standards; yet, it has a major influence on local management practices and on aspects of economic policy more broadly.

Economic globalization has significant and discernible characteristics which alter the balance of resources, economic and political, within and across borders. Among the most important of these is the tangible growth in the enmeshment of national economies in global economic transactions (i.e., a growing proportion of nearly all national economies involves international economic exchanges with an increasing number of countries). This increase in the extent and intensity of economic interconnectedness has altered the relation between economic and political power. One shift has been particularly significant:

the historic expansion of exit options for capital in financial markets relative to national capital controls, national banking regulations and national investment strategies, and the sheer volume of privately held capital relative to national reserves. Exit options for corporations making direct investments have also expanded ... the balance of power has shifted in favour of capital *vis-à-vis* both national governments and national labour movements. (Goldblatt et al. 1997)

As a result, the autonomy of democratically elected governments has been, and is increasingly, constrained by sources of unelected and unrepresentative economic power. These have the effect of making adjustment to the international economy (and, above all, to global financial markets) a fixed point of orientation in economic policy and of encouraging an acceptance of the »decision signals« of its leading agents and forces as a, if not the, standard of rational decision-making. The options for political communities, and the costs and benefits of them, ineluctably alter.

### *Cultural and Communication Trends*

Interlinked changes in trade, finance and the structure of multinational corporations are somewhat easier to document and analyse – even if their implications remain controversial – than the impact of globalization in the sphere of the media and culture. Evidence of globalization in this domain is complex and somewhat uncertain. A great deal of research remains to be carried out. Nonetheless, a number of remarkable developments can be pointed to. For instance:

1. English has spread as the dominant language of elite cultures – it is the dominant language in business, computing, law, science and politics.
2. The internationalization and globalization of telecommunications has been extraordinarily rapid as manifest in the growth of, e.g., international telephone traffic, transnational cable links, satellite links, and the Internet.
3. Substantial multinational media conglomerates have developed, such as the Murdoch empire, but there are many other notable examples as well, including Viacom, Disney, and Time Warner.
4. There has been a huge increase in tourism. For example, in 1960 there were 70 million international tourists, while in 1995 there were nearly 500 million.
5. And the transnationalization of television programmes and films is also striking. Sixty to ninety percent of box office receipts in Europe, for instance, came from foreign movies (although this is largely the story of American dominance).

None of these examples – or the accumulated impact of parallel instances – should be taken to imply the development of a single global, media-led culture – far from it. But taken together, these developments do indicate that many new forms of communication and media range in and across borders, linking nations and peoples in new ways. Accordingly, national political communities by no means simply determine the structure and processes of cultural life in and through which their citizens are formed. Citizens' values and judgements are now influenced by a complex web of national, international and global cultural exchange. The capacity of national political leaders to sustain a national culture has become more difficult. For example, China sought to restrict access and use of the Internet, but it has found this extremely difficult to do.

### *The Environment*

Contemporary environmental problems are perhaps the clearest and starkest examples of the global shift in human organization and activity, creating some of the most fundamental pressures on the efficacy of the nation-state and state-centric politics.

There are three types of problems at issue:

1. Shared problems involving the global commons, i.e., fundamental elements of our ecosystem. The clearest examples of the environmental commons are the atmosphere, the climate system and the oceans and seas. And among the most fundamental challenges here are global warming and ozone depletion.
2. A second category of global environmental problems involves the inter-linked challenges of demographic expansion and resource consumption. An example of the profoundest importance under this category is desertification. Other examples include questions of bio-diversity and challenges to the very existence of certain species.
3. A third category of problems is transboundary pollution of various kinds such as acid rain or river pollutants. More dramatic examples arise from the siting and operation of nuclear power plants, for instance, Chernobyl.

In response to the progressive development of, and the publicity surrounding, environmental problems, there has been an interlinked process of cultural and political globalization as illustrated by: the emergence of new cultural, scientific and intellectual networks; new environmental movements with transnational organizations and transnational concerns; and new institutions and conventions like those agreed upon in 1992 at the Earth summit in Brazil. Not all environmental problems are, of course, global. Such an implication would be quite false. But there has been a striking shift in the physical and environmental circumstances – that is, in the extent and intensity of environmental problems – affecting human affairs in general. These processes have moved politics dramatically away from an activity which crystallizes simply around state and interstate concerns. It is clearer than ever that the political fortunes of communities and peoples can no longer be understood in exclusively national or territorial terms.

### *Politics, Law and Security*

The sovereign state now lies at the intersection of a vast array of international regimes and organizations that have been established to manage whole areas of transnational activity (trade, the oceans, space and so on) and collective policy problems. The growth in the number of these new forms of political organization reflect the rapid expansion of transnational links, the growing interpenetration of foreign and domestic policy, and the correspond-

ing desire by most states for some form of international governance and regulation to deal with collective policy problems.

These developments can be illustrated by the following:

1. New forms of multilateral and multinational politics have been established and with them distinctive styles of collective decision-making involving governments, international governmental organizations (IGOs) and a wide variety of transnational pressure groups and international non-governmental organizations (INGOs). In 1909 there were 37 IGOs and 176 INGOs, while in 1989 there were nearly 300 IGOs and 4,624 INGOs. In the middle of the nineteenth century there were two or three conferences or congresses per annum sponsored by IGOs; today the number totals close to 4,000 annually. Against this background, the range and diversity of the participants at the Earth summit in Rio de Janeiro in 1992 or the Women's conference at Beijing in 1995 may not seem quite as remarkable as the occasions initially suggested.
2. All this has helped engender a shift away from a purely state-centred international system of »high politics« to new and novel forms of geo-governance. Perhaps one of the most interesting examples of this can be drawn from the very heart of the idea of a sovereign state – national security and defence policy.
3. There is a documentable increase in emphasis upon collective defence and co-operative security. The enormous costs, technological requirements and domestic burdens of defence are contributing to the strengthening of multilateral and collective defence arrangements as well as international military co-operation and co-ordination. The rising density of technological connections between states now challenges the very idea of national security and national arms procurement. Some of the most advanced weapons systems in the world today, e.g. fighter aircraft, depend on components which come from many countries. There has been a globalization of military technology linked to a transnationalization of defence production.
4. Moreover, the proliferation of weapons of mass destruction makes all states insecure and the very notion of »friends« and »enemies« problematic.

Even in the sphere of defence and arms production and manufacture, the notion of a singular, discrete and delimited political community appears prob-

lematic. As a result, the proper home and form of politics and of democracy becomes a puzzling matter.

## Rethinking Democracy

The developments documented above have contributed to the transformation of the nature and prospects of democratic political community in a number of distinctive ways.

First, the locus of effective political power can no longer be assumed to be national governments – effective power is shared and bartered by diverse forces and agencies at national, regional and international levels. Second, the idea of a political community of fate – of a self-determining collectivity – can no longer meaningfully be located within the boundaries of a single nation-state alone. Some of the most fundamental forces and processes which determine the nature of life-chances within and across political communities are now beyond the reach of individual nation-states. The system of national political communities persists of course; but it is articulated and re-articulated today with complex economic, organisational, administrative, legal and cultural processes and structures which limit and check its efficacy. If these processes and structures are not acknowledged and brought into the political process themselves, they may bypass or circumvent the democratic state system.

Third, it is not part of my argument that national sovereignty today, even in regions with intensive overlapping and divided political and authority structures, has been wholly subverted – not at all. But it is part of my argument that the operations of states in increasingly complex global and regional systems affect both their autonomy (by changing the balance between the costs and benefits of policies) and their sovereignty (by altering the balance between national, regional and international legal frameworks and administrative practices). While massive concentrations of power remain features of many states, these are frequently embedded in, and articulated with, fractured domains of political authority. Against this background, it is not fanciful to imagine, as Bull once observed, the development of an international system which is a modern and secular counterpart of the kind of political organization found in Christian Europe in the Middle Ages, the essential characteristic of which was a system of overlapping authority and divided loyalties (Bull 1997: 254–255).

Fourth, the late twentieth century is marked by a significant series of new types of »boundary problems«. If it is accepted that we live in a world of overlapping communities of fate, where, in other words, the trajectories of each and every country are more tightly entwined than ever before, then new types of boundary problem follow. In the past, of course, nation-states principally resolved their differences over boundary matters by pursuing reasons of state backed, ultimately, by coercive means. But this power logic is singularly inadequate and inappropriate to resolve the many complex issues, from economic regulation to resource depletion and environmental degradation, which engender an intermeshing of »national fortunes«. In a world where transnational actors and forces cut across the boundaries of national communities in diverse ways, and where powerful states make decisions not just for their peoples but for others as well, the questions of who should be accountable to whom, and on what basis, do not easily resolve themselves. Overlapping spheres of influence, interference and interest create dilemmas at the centre of democratic thought.

In the liberal democracies, consent to government and legitimacy for governmental action are dependent upon electoral politics and the ballot box. Yet, the notion that consent legitimates government, and that the ballot box is the appropriate mechanism whereby the citizen body as a whole periodically confers authority on government to enact the law and regulate economic and social life, becomes problematic as soon as the nature of a »relevant community« is contested. What is the proper constituency, and proper realm of jurisdiction, for developing and implementing policy with respect to health issues such as AIDS or BSE (Bovine Spongiform Encephalopathy, »mad cow disease«), the use of nuclear energy, the harvesting of rain forests, the use of non-renewable resources, the instability of global financial markets, and the reduction of the risks of nuclear warfare? National boundaries have demarcated traditionally the basis on which individuals are included and excluded from participation in decisions affecting their lives; but if many socio-economic processes, and the outcomes of decisions about them, stretch beyond national frontiers, then the implications of this are serious, not only for the categories of consent and legitimacy but for all the key ideas of democracy. At issue is the nature of a constituency, the role of representation, and the proper form and scope of political participation. As fundamental processes of governance escape the categories of the nation-state, the traditional national resolutions of the key questions of democratic theory and practice are open to doubt.



Against this background, the nature and prospects of the democratic polity need re-examination. The idea of a democratic order can no longer be simply defended as an idea suitable to a particular closed political community or nation-state. We are compelled to recognise that we live in a complex interconnected world where the extensity, intensity and impact of issues (economic, political or environmental) raises questions about where those issues are most appropriately addressed. Deliberative and decision-making centres beyond national territories are appropriately situated when those significantly affected by a public matter constitute a cross-border or transnational grouping, when »lower« levels of decision-making cannot manage and discharge satisfactorily transnational or international policy questions, and when the principle of democratic legitimacy can only be properly redeemed in a transnational context. If the most powerful geo-political interests are not to settle many pressing matters simply in terms of their objectives and by virtue of their power, then new institutions and mechanisms of accountability need to be established.

It would be easy to be pessimistic about the future of democracy. There are plenty of reasons for pessimism; they include the fact that the essential political units of the world are still based on nation-states while some of the most powerful socio-political forces of the world escape the boundaries of these units. In reaction to this, in part, new forms of fundamentalism have arisen along with new forms of tribalism – all asserting the *a priori* superiority of a particular religious, or cultural, or political identity over all others, and all asserting their sectional aims and interests. But there are other forces at work which create the basis for a more optimistic reading of democratic prospects. An historical comparison might help to provide a context for this consideration.

In the sixteenth and seventeenth centuries, Europe was marked by civil conflict, religious strife and fragmented authority; the idea of a secular state, separate from ruler and ruled, and separate from the church, seemed an unlikely prospect. Parts of Europe were tearing themselves to pieces and, yet, within 150–200 years, a new concept of politics became entrenched based around a new concept of the state. Today, we live at another fundamental point of transition, but now to a more transnational, global world. There are forces and pressures which are engendering a reshaping of political cultures, institutions and structures. First, one must obviously note the emergence, however hesitatingly, of regional and global institutions in the twentieth century. The UN is, of course, weak in many respects, but it is a relatively

Figure 1 *Cosmopolitan Democracy*

### Principle Justification

In a world of intensifying regional and global relations, with marked overlapping »communities of fate«, democracy requires entrenchment in regional and global networks as well as in national and local polities. Without such a development, many of the most powerful regional and global forces will escape the democratic mechanisms of accountability, legitimacy and considered public intervention.

### Illustrative Institutional Features

Polity/Governance	
<i>Short-term</i>	<i>Long-term</i>
1 Reform of leading UN governing institutions such as the Security Council (to give developing countries a significant voice and effective decision-making capacity).	1 New Charter of Rights and Obligations locked into different domains of political, social and economic power.
2 Creation of a UN second chamber (following an international constitutional convention).	2 Global parliament (with limited revenue-raising capacity) connected to regions, nations and localities.
3 Enhanced political regionalization (EU and beyond) and the use of transnational referenda.	3 Separation of political and economic interests; public funding of deliberative assemblies and electoral processes.
4 Creation of a new, international Human Rights Court. Compulsory jurisdiction before the International Court.	4 Interconnected global legal system, embracing elements of criminal and civil law.
5 Establishment of an effective, accountable, international, military force.	5 Permanent shift of a growing proportion of a nation-state's coercive capability to regional and global institutions.

---

 Economy/Civil society
 

---

<i>Short-term</i>	<i>Long-term</i>
1 Enhancement of non-state, non-market solutions in the organization of civil society.	1 Creation of a diversity of self-regulating associations and groups in civil society.
2 Systematic experimentation with different democratic organizational forms in the economy.	2 Multisectoral economy and pluralization of patterns of ownership and possession.
3 Provision of resources to those in the most vulnerable social positions to defend and articulate their interests.	3 Social framework investment priorities set through public deliberation and government decision, but extensive market regulation of goods and labour remain.

---

### General Conditions

1. Continuing development of regional, international and global flows of resources and networks of interaction.
2. Recognition by growing numbers of peoples of increasing interconnectedness of political communities in diverse domains including the social, cultural, economic and environmental.
3. Development of an understanding of overlapping »collective fortunes« which require collective democratic solutions – locally, nationally, regionally and globally.
4. Enhanced entrenchment of democratic rights and obligations in the making and enforcement of national, regional and international law.
5. Transfer of increasing proportion of a nation's military coercive capability to transnational agencies and institutions with the ultimate aim of demilitarization and the transcendence of the states' war system as a means of resolving conflicts of national interest.

recent creation and it is an innovative structure which can be built upon. It is a normative resource which provides – for all its difficulties – an enduring example of how nations might (and sometimes do) cooperate better to resolve, and resolve fairly, common problems. In addition, the development of a powerful regional body such as the European Union is a remarkable state of affairs. Just over 50 years ago Europe was at the point of self-destruction. Since that moment Europe has created new mechanisms of collaboration, human rights enforcement, and new political institutions in order not only to hold member states to account across a broad range of issues, but to pool aspects of their sovereignty. Furthermore, there are, of course, new regional and global transnational actors contesting the terms of globalization – not just corporations but new social movements such as the environmental movement, the womens’ movement and so on. These are the »new« voices of an emergent »transnational civil society«, heard, for instance, at the Rio Conference on the Environment, the Cairo Conference on Population Control and the Beijing Conference on Women. In short, there are tendencies at work seeking to create new forms of public life and new ways of debating regional and global issues. These are, of course, all in early stages of development, and there are *no* guarantees that the balance of political contest will allow them to develop. But they point in the direction of establishing new ways of holding transnational power systems to account – that is, they help open up the possibility of a cosmopolitan democracy.

Cosmopolitan democracy involves the development of administrative capacity and independent political resources at regional and global levels as a necessary complement to those in local and national polities. At issue would be strengthening the administrative capacity and accountability of regional institutions like the EU, along with developing the administrative capacity and forms of accountability of the UN system itself. A cosmopolitan democracy would not call for a diminution *per se* of state power and capacity across the globe. Rather, it would seek to entrench and develop democratic institutions at regional and global levels as a necessary complement to those at the level of the nation-state. This conception of democracy is based upon the recognition of the continuing significance of nation-states, while arguing for a layer of governance to constitute a limitation on national sovereignty.

The case for cosmopolitan democracy is the case for the creation of new political institutions which would co-exist with the system of states but which would override states in clearly defined spheres of activity where those activities have demonstrable transnational and international consequences, require regional or global initiatives in the interests of effectiveness

---

and depend upon such initiatives for democratic legitimacy. At issue, in addition, would not merely be the formal construction of new democratic mechanisms and procedures, but also the construction, in principle, of »broad access« avenues of civic participation at national and regional levels. Figure 1 provides an outline of some of the constitutive features of cosmopolitan democracy.<sup>5</sup>

### *In Sum*

The theory of cosmopolitan democracy is one of the few political theories which examines systematically the democratic implications of the fact that nation-states are enmeshed today in complex interconnected relations. Our world is a world of *overlapping communities of fate*, where the fate of one country and that of another are more entwined than ever before. In this world, there are many issues which stretch beyond the borders of countries and challenge the relevance of those borders in key respects. Many of these issues have already been referred to – pollutants, resource-use questions, the regulation of global networks of trade, finance, etc. Can these be brought within the sphere of democracy? The theory of cosmopolitan democracy suggests this is not only a real necessity, but also a real possibility.

---

5 For further discussion and elaboration of these and related features see Archibugi and Held (1995) and Held (1995).

## References

- Archibugi, Daniele, and David Held (eds.), 1995: *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Bull, Hedley, 1997: *The Anarchical Society*. London: Macmillan.
- Falk, Richard, 1995: *On Humane Governance: Toward a New Global Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony, 1990: *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Goldblatt, David, et al., 1997: Economic Globalization and the Nation-State: Shifting Balances of Power. In: *Alternatives* 22(3), 269–285.
- Goldblatt, David, Anthony McGrew and Jonathan Perraton, 1998: *Global Flows, Global Transformations: Concepts, Evidence and Arguments*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David, 1995: *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hirst, Paul, and Grahame Thompson, 1996: *Globalization in Question*. Cambridge: Polity Press.
- McGrew, Anthony G., 1992: Conceptualizing Global Politics. In: A.G. McGrew, P.G. Lewis et al., *Global Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Ohmae, Kenichi, 1991: *The Borderless World*. London: Collins.
- Perraton, Jonathan, et al., 1997: The Globalization of Economic Activity. In: *New Political Economy* 2(2).
- Potter, David, et al. (eds.), 1997: *Democratization*. Cambridge: Polity Press.
- Reich, Robert, 1991: *The Work of Nations*. New York: Simon and Schuster.

# Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era?

*John Gerard Ruggie*

Outgoing United States Labor Secretary Robert Reich, in a January 1997 address, maintained that the second Clinton administration's »unfinished agenda is to address widening inequality« in America. Indeed, he questioned whether the United States was abandoning »the implicit social contract« it had maintained with workers for half a century. Technological advances and global economic integration, he noted, »tend to reward the best-educated and penalize those with the poorest education and skills,« and government policy had not yet effectively responded to the new economic realities. The press promptly portrayed his address as a swan song of liberalism in Washington (quoted in David E. Sanger 1997: 3).

But Reich's fears were anticipated by London's conservative *Financial Times* as long ago as December 1993. With the demon of communism slain, an *FT* editorial rejoiced in »the most capitalist Christmas in history.«<sup>1</sup> But it also expressed concern about the consequences within the Atlantic nations of growing competition from »the younger, harsher, more robust capitalism« of the Asian economies:

Even the middle classes, who have benefited most from economic growth, fear that they may lose what they have, while those outside note that however rich the super-rich may get, large-scale unemployment persists. Lower down the income scale the picture is far worse.

Governments must devise »radical policies,« the editorial concluded, to ensure that »the fruits of capitalism« reach all segments of society.

---

This article is drawn from and builds upon chapter 6 of the author's most recent book, *Winning the Peace: America and World Order in the New Era* (Columbia University Press, 1996).

1 »Capitalism at Christmas,« *Financial Times*, December 24, 1993, p. 6.

Reich's views, as a self-confessed liberal, are understandable. But what moved the *FT* to worry about the economic security of the middle classes and the poor – and, even more curiously, to go on and suggest that governments have an active role to play in achieving it? The answer is surprisingly simple. The editors of the *FT* are conscious of the fact that the extraordinary success of postwar international economic liberalization hinged on a compact between state and society to mediate its deleterious domestic effects – what I have elsewhere termed the embedded liberalism compromise (Ruggie 1982). They sensed that this compact is fraying throughout the western world. And they feared that if the compact unravels altogether, so too would public support for the liberal international economic order. In short, out of a firm commitment to free trade this stalwart of laissez-faire developed grave concerns about the growing inability or unwillingness of governments to perform the domestic policy roles they were assigned under the postwar compromise.

Thus, thoughtful observers on both sides of the political aisle have begun to worry about the relationship between globalization and domestic economic insecurity.<sup>2</sup> This article investigates that relationship further and suggests that the concerns are warranted. In the first section I offer a schematic sketch of economic globalization. In the second section I review the direct effects of globalization on economic insecurity as well as the indirect effects, through globalization's impact on the ability of the state to live up to its side of the postwar domestic compact. And in the third section I take up the future fate of the embedded liberalism compromise, under the twin challenge of external economic and internal political factors.

## Globalization

Much has been written about economic globalization and nearly as much has been dismissed as »globaloney.« The world economy is far from becoming a single economy, governed by the law of one price, as are domestic economies (Friedman 1989). Moreover, the external sector remains a substantially smaller component of the U.S. economy today than was true of Britain in the 19th century, and in most of the other major economic powers the external

---

2 For a provocative though flawed populist account, see Greider (1997).



sector only in recent decades has resumed levels comparable to the early years in this century (Waltz 1970). To that extent the skeptics are correct.

But what is different about the economic internationalization of recent decades is not simply its magnitude but its institutional forms: the growth of increasingly diverse and integrated links and relationships forged within markets and among firms across the globe. Illustrating the poverty of conventional concepts, the result is typically described as »off-shore« markets and »off-shore« production, as if they existed in some ethereal space waiting to be reconceived by the economic equivalent of relativity theory.

The simple typology of markets, hierarchies, and networks will help us grasp intuitively the changes underway.<sup>3</sup> Begin with markets, and take first the financial sector. The popular image of globally integrated markets – functioning »as if they were all in the same place,« in real time and around the clock (Stopford and Strange 1991: 40) – is most closely approximated by foreign exchange transactions. This is also the biggest global market, towering over world trade by a ratio of more than 60:1.<sup>4</sup> International bank lending began to take off in the 1960s; its net stock grew from \$265 billion a decade later to \$4.2 trillion by 1994. Bond markets, led by U.S. Treasury issues, became globally integrated in the 1980s. Equity markets are also proliferating and integrating but more slowly, and cross-national equity holdings remain relatively modest.<sup>5</sup> As for markets in goods and services, average annual trade as a proportion of gross domestic product for a group of 15 OECD countries increased from roughly 45 percent in the 1960s to 65 percent twenty years later (Garrett 1995: 661, Figure 1).

Thus, not only are economic boundaries more open than ever before in the postwar era. Markets have also become more directly linked with one another, from goods and services on up to the most liquid – and globally most integrated – foreign exchange markets, in which »rates are set by armies of bellowing 22-year old traders, amid flailing arms, blinking screens and flashing telephones.«<sup>6</sup> But in some ways an even more important shift has occurred in the global organization of production and exchange of goods

---

3 The typology is due to Williamson (1975) and Powell (1990).

4 This and the following figures are taken from »A Survey of the World Economy: Who's in the Driving Seat?« *The Economist*, October 7, 1995.

5 As of 1993, only about 6 percent of U.S. stocks, for example, were owned by foreigners (Blinder 1995: 7).

6 »A Survey of the World Economy,« p. 24.

and services: increasingly, it has taken the form of »administrative hierarchies rather than external markets« (Kobrin 1991: 20).

This shift began simply enough. For a variety of reasons, starting in the 1960s more and more firms began to set up subsidiaries abroad to serve local markets. Since then, this outward movement was progressively transformed into »the global factory« (Grunwald and Flamm 1985). Led initially by the automobile and consumer electronics industries, this pattern now includes most advanced technological sectors. Components production, input sourcing, assembly, and marketing by multinationals are spread across an ever wider array of countries, exploiting shifting advantages of different locales. Consequently, by the 1980s international production – that is, production by multinational enterprises outside their home countries – began to exceed world trade. By the early 1990s, the worldwide annual sales of multinational firms reached \$5.5 trillion, a figure only slightly less than the entire U.S. gross domestic product. The revenues of U.S.-based multinationals from manufacturing abroad are now twice their export earnings.<sup>7</sup> Not surprisingly, therefore, intrafirm trade – trade among subsidiaries or otherwise related parties – is growing far more rapidly than arms-length trade. It now accounts for about one third of all world trade, and a far higher share of U.S. trade.<sup>8</sup>

In short, even as national borders have become progressively more open to the flow of international economic transactions, in an institutional sense the global division of labor is becoming increasingly *internalized* at the level of firms. Administrative hierarchies that span the globe manage the design, production, and exchange of parts, finished products, and services; the synoptic plans that orchestrate these processes, including their location; the allocation of strategic resources, including capital and skills; and the information as well as telecommunications systems that make it possible to manage globally in real time.

Analysts and policymakers are still struggling to understand these globally integrated structures of production and exchange, but the corporate world has already generated the next wave of institutional innovation. It has been described as network forms of organization, more commonly known as strategic alliances. The sheer size of investments and magnitudes of risks in

---

7 »The discreet charm of the multicultural multinational,« *The Economist*, July 30, 1994, p. 57.

8 Comparative figures are hard to come by, but for orders of magnitude see Jane Sneddon Little (1987).

many rapidly changing areas of high technology increasingly are beyond the capacity of even the largest firms, driving them to establish strategic alliances – as in, for example, the automobile, commercial aircraft, semiconductors, and telecommunications industries.<sup>9</sup> This organizational form is also regarded to be »especially useful for the exchange of commodities whose value is not easily measured,« including »know-how, technological capability, a particular approach or style of production, a spirit of innovation or experimentation, or a philosophy of zero defects« (Powell 1990: 304). Even in industries where foreign ownership is strictly limited or prohibited by national regulations, such as airlines, international strategic alliances are creating globally »seamless« systems.<sup>10</sup>

Contrary to the nostrums of orthodox economists and realist political scientists, then, there *is* something new under the world economic sun: a profound institutional transformation in the global organization of markets as well as structures of production and exchange. How justified are fears that these changes adversely affect the working public and the process of economic policymaking? We turn next to that subject.

## Economic Insecurity

Average real wages for most categories of workers in the United States have been stagnant since the mid-1970s; during the twelve-month period ending in September 1995, they rose at the lowest rate since the U.S. Department of Labor began to collect these statistics.<sup>11</sup> Official studies also confirm Robert Reich's observation, cited at the outset of this article, that income disparities have grown significantly in the United States over the past two decades, and are now the widest of any industrialized country (Atkinson, Rainwater, and Smeeding 1995; also see Freeman 1997). Both wage levels and income distribution have held up better in Western Europe. But unemployment has been greater there – indeed, at ten-percent-plus in France and Germany, it has reached postwar highs (Drozdiak 1994: A1). Hence the somber assess-

---

9 Kobrin (1993) stresses this causal factor.

10 For example, »Sabena, Austrian and Swissair Strengthen Cooperation with Delta,« *International Herald Tribune*, January 9, 1997, p. 11; the proposal includes joint reservation services, unified fares, and full revenue sharing.

11 Reported in Hershey, Jr., (1995: A1). Inflation for the same period was 2.5 percent, producing a 0.2 percent rate of increase in real wages.

ment by Paul McCracken, who chaired President Richard Nixon's Council of Economic Advisers:

Those entering the work forces in Western Europe and even in the U.S. confront labor market conditions more nearly resembling those of the late 1930s than those prevailing during the four decades or so following World War II.

(McCracken 1994: A10)

But the issue before us is to what extent the forces of globalization are responsible for these conditions.

### *Direct Effects*

The first thing to note about the United States is that the American economy has also suffered from low rates of economic growth since the 1970s, while the labor force has expanded rapidly. That alone would put downward pressure on wages. The most direct cause of slow growth has been anemic productivity increases.<sup>12</sup> Growing foreign competition is only one of the contributing factors, however; domestic economic practices and policies together with demographic changes are far more significant. At the same time, it is true that recent productivity improvements have come »largely from record layoffs« – from fewer workers at home doing more work and jobs migrating overseas (Madrack 1995: 14). The outward migration affects not only semi-skilled and skilled labor, but growing numbers of white-collar positions.<sup>13</sup>

Evidence directly linking low rates of wage increases in the United States to outsourcing production to lower-wage countries remains elusive. The strongest case for such a link has been made by Adrian Wood: drawing on the insights of the classical Heckscher-Olin model, he concludes that the decline in relative wages of less-skilled workers in the North are due to trade with countries in the labor-abundant South (Wood 1994). Critics maintain, however, that the wage effects in the North of labor-reducing technologies and skills-biased technological changes have not yet been rigorously distinguished from the effects of globalization.<sup>14</sup> Nor, Jagdish Bhagwati contends,

---

12 Since 1973, it has barely averaged annual increases of 1 percent. See Maddison (1991: 51).

13 Some of the U.S. figures are cited in Bradsher (1995: A1).

14 For a good survey of the literature, see Harris (1993). Also see »Trade and Wages,« *The Economist*, December 7, 1996, p. 74.

have such studies shown the logically necessary intermediating step that relative prices of goods using unskilled labor have declined in the North, which would put downward pressure on domestic wages (Bhagwati 1995; also see Bhagwati and Dehejia 1994).

But in one rigorous study, Dani Rodrik establishes the plausibility of a causal sequence that runs through the mechanism of relative power shifts in labor markets: globalization makes the services of large numbers of workers more easily substitutable across national boundaries, he argues, as a result of which the bargaining power of immobile labor vis-à-vis mobile capital erodes. Thus, labor is obliged to accept greater instability in earnings and hours worked, if not lower wages altogether, and to pay a larger share of benefits as well as improvements in working conditions (Rodrik, forthcoming).

Bhagwati has proposed another hypothesis, compatible with Rodrik's. Globalization has narrowed, or made more thin, he suggests, the margins of comparative advantage many industries in the OECD countries enjoy. Those industries, therefore, are becoming »more footloose than ever,« resulting in higher labor turnover and frictional unemployment, which in turn logically implies flatter earnings for labor (Bhagwati 1995). More generally, Bhagwati suggests, the capitalist economies may be experiencing the rise of »kaleidoscopic« labor markets, as opposed to continuous and cumulative employment patterns, a trend that, if borne out, would further diminish the structural bargaining power of labor. The proliferation of strategic alliances reinforces this process: most are intended from the start to be temporary, and many »are in the business of closing plants and refashioning markets.«<sup>15</sup>

A vivid illustration of this disjuncture between globalizing production relations and internationally immobile work forces may be found in a U.S. Department of Commerce study. It sought to measure what the American position in the overall world market for goods and services would be if the standard balance-of-trade account were combined with net sales by U.S.-owned companies abroad less sales by foreign-owned companies in the United States. The study found that on this more inclusive measure of global sales »the United States« consistently has been earning a surplus, rising from \$8 billion in 1981 to \$24 billion in 1991, even as its trade deficit deteriorated

---

15 »The discreet charm of the multicultural multinational,« *The Economist*, July 30, 1994, p. 58.

during the same period from \$16 billion to \$28 billion (Landefeld, Whichard and Lowe 1993). The study presented this finding as up-beat news about the competitive performance of American industry, and as an antidote to gloomier balance-of-trade figures. And in one sense it is: the strategies of U.S.-owned multinationals and their valuation by stock markets reflect their contribution to this broader »American« share of global sales. The problem is, however, that the surplus does not accrue to »the United States« as such, especially not to immobile factors of production like labor, but to increasingly globalized and denationalized capital.

In sum, globalization does bear at least some responsibility for the »funk de siècle« that afflicts the working public in the capitalist countries, to borrow Ikenberry's clever turn of phrase (Ikenberry 1995).

### *Indirect Effects*

At the same time, policy demonstrably affects outcomes. Richard Harris has compared globalization and wage growth as well as inequality in Canada and the United States. Even though Canadian industry is relatively more internationalized, wage growth has slowed less and income distribution is more equal. »Public policy,« Harris concluded, »accounts for a large part of this difference.« (Harris 1993: 761). Similarly, Geoffrey Garrett, in a statistical analysis of 15 OECD countries, shows that the political strength of social democratic parties as well as organized labor results in policies that compensate for potentially deleterious effects of globalization (Garrett 1995).

But is not the efficacy of key policy instruments itself undermined by the forces of globalization? »When markets evolve to the point of becoming international in scope,« Richard Cooper has written, »the effectiveness of traditional instruments of economic policy is often greatly reduced or even nullified« (Cooper 1986: 96). Cooper's claim has not gone unchallenged, but it seems to be supported by the best available evidence. We take up first some policy effects of capital mobility, and then of globalization in production and exchange.

Financial integration, it appears, has had contradictory consequences. On the one hand, governments have far greater access to capital and can borrow more cheaply than earlier in the postwar era, as reflected by growing public

sector debt in the OECD countries for the past twenty years.<sup>16</sup> There is, of course, a point at which markets decide, often quite suddenly, that debt is too high. On the other hand, governments are less free to deploy monetary policy in the pursuit of desired domestic outcomes »independent of external constraints« (Andrews 1994: 204). This is so because the markets will demand higher bond yields from governments of whose policies they disapprove, or drive down their currency exchange rates. All else being equal, then, capital mobility has increased market-based pressure for policy convergence within a range of acceptability that the markets determine.

Advocates of these changes feel that little is lost because markets only take away from governments the power to do »wrong« things.<sup>17</sup> But the markets have not demonstrated that they are sufficiently sophisticated and function sufficiently smoothly to discriminate between good and bad policy objectives at the margin any more than governments in the past were able to fine-tune the economic cycle. Lastly, there is little dispute that globalization has restricted governments' ability to increase taxes, especially on business. As a result, even *The Economist* concedes that »if governments need to cut budget deficits, they have to look mainly to public spending.«<sup>18</sup> Whether they like it or not governments seem stuck with their lot, for »the costs of resisting capital mobility either in isolation or in combination have dramatically escalated, with the results that states have by and large chosen to accommodate the phenomenon« (Andrews 1994: 201).

Global capital markets also pose entirely new policy problems. Existing systems of supervision and regulation as well as tax and accounting policies were created for a nation-based world economic landscape.<sup>19</sup> Steps have been taken to coordinate the supervision of international banking by establishing capital adequacy standards and a lender-of-last-resort understanding through the Bank for International Settlements. But international securities trading, as well as the international banking and securities clearance and settlements systems, remain weak and vulnerable. Moreover, although markets in exotic financial derivative instruments help manage risks for individual

---

16 As a proportion of GDP, public sector debt increased from 15 percent in 1974 to 40 percent twenty years later (»A Survey of the World Economy,« p. 15).

17 In the words of *The Economist*: »borrow recklessly, run inflationary policies or try to defend unsustainable exchange rates« (»A Survey of the World Economy,« p. 37).

18 *Ibid.*, p. 16.

19 U.S. regulatory authorities have been particularly worried about this problem. See, for example, Corrigan (1987: 2). Corrigan at the time was President of the New York Fed, and did much to push this agenda.

firms and investors, they may make the system as a whole more vulnerable. George Soros, a leading global financier, testified to this effect at Congressional hearings on hedge funds: »The instrument of hedging transfers the risk from the individual to the system ... So there is a danger that at certain points you may have a discontinuous move«<sup>20</sup> – which, when it occurs in stockmarkets, is called a crash. But to date only some derivatives markets have the margin requirements or »circuit-breakers« that have long existed in stockmarkets.

By liberalizing regulations, governments first facilitated the emergence of global capital markets. Private and public economic actors derive benefits from these markets. But their expansion and integration have also eroded traditional instruments of economic policy while creating wholly new policy challenges that neither governments nor market players yet fully understand, let alone can fully manage.

Globalization in production relations also has had significant effects on traditional policy instruments. One of its byproducts, as noted above, is the growth of intrafirm trade. Studies indicate that this form of trade is far less sensitive than conventional trade to such policy instruments as exchange rates (Little 1987). It also lends itself more readily to transfer pricing for the purposes of cross-subsidization and minimizing tax obligations (see Cassons 1986) – indeed, within global firms these become core objectives of strategic management. Intrafirm trade also reduces the effectiveness of »process protectionism,« which has been one of the key policy instruments by means of which governments have buffered deleterious domestic effects of surges in imports (see Ruggie 1996: chap. 5).

Furthermore, globalization has turned some aspects of trade policy into a virtually metaphysical exercise – poignantly captured by Robert Reich’s question: »Who is ›US‹?« (Reich 1991b: chap. 25). Symbolizing this existential state, the U.S. International Trade Commission not long ago found itself confronted with antidumping charges brought by a Japanese firm producing typewriters in Bartlett, Tennessee, against an American company importing typewriters into the United States from its off-shore facilities in Singapore and Indonesia.<sup>21</sup> But the »who is us« issue is not limited to minor

---

20 George Soros, »Hedge Funds and Dynamic Hedging,« an edited version of testimony given to the U.S. House of Representatives Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs on April 13, 1994 (New York: Soros Fund Management, May 1994), p. 13.

21 The case involved Brothers Industries Ltd. of Japan, assembling typewriters in the United States, and Smith Corona, doing so abroad. Adding another element of complexity, Smith



cases of portable typewriters. The tendency by American firms to forge strategic alliances for costly high technology projects has raised serious concerns in the defense community (see Moran 1990).

Finally, globalization of production challenges what was perhaps the central policy premise guiding the postwar American political economy. As Cowhey and Aronson depict it, the federal government assumed that its primary role was to manage levels of consumer spending, support research and development, and otherwise help socialize the costs of technological innovation by means of military procurement and civilian science programs. America's corporations would take it from there (Cowhey and Aronson 1993: 16–17). Today, it is getting harder not only to determine whether something is an American product, but more critically whether the legal designation, »an American corporation,« describes the same economic entity, with the same positive consequences for domestic employment and economic growth, that it did in the 1950s and 1960s. In the absence of an alternative, the major default option for government is the »denationalized« economic policy posture of competing with other, similarly situated, capitalist countries in providing a friendly policy environment for transnational capital irrespective of ownership or origins. A British scholar calls this model »the residual state« (Cerny 1995: 619).

## The Future of Embedded Liberalism

As noted at the outset, the postwar international economic order rested on a grand domestic bargain: societies were asked to embrace the change and dislocation attending international liberalization, but the state promised to cushion those effects by means of its newly acquired domestic economic and social policy roles. Unlike the economic nationalism of the thirties, then, the postwar international economic order was designed to be multilateral in character. But unlike the *laissez-faire* liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism was predicated on the interventionist character

---

Corona is owned 48 percent by Hanson P.L.C., a British group (Reich 1991a: 9). The Brothers request was subsequently denied, the ITC concluding that the firm was not enough of a domestic producer to claim injury.

of the modern capitalist state. Increasingly, this compromise is surpassed and enveloped externally by forces it cannot easily grasp, and it finds itself being hollowed out from the inside by political postures it was intended to replace.

Quite apart from the diminished capacity of governments to employ traditional policy instruments due to the forces of globalization, a pendulum-like swing in political preferences and mood has been gaining momentum throughout the capitalist world in a neo-laissez-faire direction. This political shift is too big and its outcome still too fluid for us to explore it fully here. But we do need to take up those aspects of it that implicate our subject at hand.

The shift is especially pronounced in the United States. America has never had a significant socialist movement or labor party. Nor has it had a Tory (or Junker) tradition. As a result, »America [has] been the most classically liberal polity in the world from its founding to the present.«<sup>22</sup> America's sense of community has been defined in civic, not economic, terms. And the welfare state in the United States, therefore, has been more narrowly conceived and has rested on far more tenuous foundations than in Europe, where its historical roots flourished in the ideological soil not of the left but also, as exemplified by Disraeli and Bismarck, the right.

The New Deal state was America's version of the universal reaction against the collapse of laissez-faire liberalism in the Great Depression and the economic warfare that preceded the outbreak of military hostilities in World War II. It was also the platform from which the United States sought to reconstruct the postwar international economic order. The current domestic political struggle over what kind of state should replace the New Deal state, therefore, has profound implications not only for America but for the future of international economic stability.

The New Deal state was considerably more modest in aims and less intrusive in means than European-style social democracy and corporatism, let alone socialism.<sup>23</sup> Its objective was to stabilize the capitalist order, not transform it, and its means were largely limited to Keynesian-type monetary and fiscal policies in pursuit of the principle of full employment, and a safety net of social services for those in need. The Great Society initiatives of the 1960s added several layers of welfare programs onto this base. But they were rendered politically acceptable only by strict and extensive specifica-

---

22 The reasons have been extensively analyzed by Seymour Martin Lipset. See, most recently, Lipset (1996, the quotation is from p. 33).

23 At least, this was true of its post-1938 variant, as Alan Brinkley shows in his recent study (Brinkley 1995).

tion of the boundaries of state intervention, eligibility requirements, and the modalities of private sector provision of public services. Over time, this produced »the paradox of liberal intervention,« in Mary Ruggie's felicitous phrase, whereby the state was drawn into ever-deeper and clumsier intervention, spawned a sizable bureaucracy, and fought legal battles with advocacy groups – all necessitated by its desire for the scope of intervention to be as contingent and circumscribed as possible.<sup>24</sup> Today, anti-government sentiment in the United States is driven, at least in part, by this experience. The West European states, in contrast, avoided this particular problem by making many of the same programs universally available, though escalating costs have now forced stricter limits in Europe as well.<sup>25</sup>

There are several routes linking the future domestic policy role of the American state, not simply to welfare at home, but to stability in the world economy at large. One involves labor. In keeping with its underlying commitment to market institutions, the New Deal state employed relatively unintrusive labor market policies (see Fraser 1989). In the 1950s, then-Senator John F. Kennedy took up the cause of trade adjustment assistance for labor, gaining its enactment as President. This provided workers or firms hurt by imports with federal financial and technical assistance for job retraining and worker relocation, securing labor support for the trade liberalization that was about to unfold (Destler 1992: 23). Trade adjustment assistance was enhanced in the 1970s with the same objective in mind. However, the policy was doing progressively less to promote actual »adjustment« – by then it amounted to little more than an extended duration of unemployment benefits (Destler 1992: 152–153). The Reagan administration sharply reduced it. The Clinton administration has proposed eliminating it altogether, and using the savings for more productive retraining efforts (See Swoboda 1994). But for now, virtually nothing is in place.

Furthermore, compared to its OECD trading partners, the United States ranks dead last in public spending for job training and placement, as a percent of GDP<sup>26</sup> – lower even than Japan, which, until recently, has required no policy thanks to lifetime employment practices by firms. Moreover, U.S.

---

24 Ruggie (1992). Note also Garry Wills' characterization of President Clinton's original health care reform plan: »In seeking minimal government involvement, Clinton had produced the maximum feasible complication« (Wills 1997: 34).

25 For a comparative overview, constructed from the case of health care reforms, consult Ruggie (1996).

26 OECD (1993: Table 8.19). For a comprehensive survey of policies, see Janoski (1990).

health care benefits for workers are more precarious and less portable, while pension benefits are less secure. Outside the military, vocational training programs are episodic and typically of a low quality. Germany, for example, with less than one-third the U.S. population, has nearly six times the number of industrial apprenticeships.<sup>27</sup>

It is hardly surprising, then, that American labor in recent decades has been an implacable foe of further trade liberalization.

Another link between the domestic role of the state in America and international economic stability is via the social safety net more generally. It was a cardinal belief of New Dealers that society seeks protection from the deleterious effects of unmediated market forces, and that it will hold government responsible for providing that social protection. There were, and remain, sound historical grounds for that view.<sup>28</sup> Today, as we have seen, unmediated market forces increasingly emanate from the global economy. Publics in kaleidoscopic labor markets, slipping through a tattered safety net, witnessing income disparities that are unprecedented in their lifetime, at some point are highly likely to turn against those unmediated market forces. Ross Perot's image of the »giant sucking sound« created by jobs moving out attracted their attention in 1992. Pat Buchanan's proposed »social tariff« and his promise to withdraw from all »globalist« institutions, including NAFTA and the WTO, helped sustain his race in 1996.

Budget deficits and tax-averse publics make it impossible for governments to expand the web of social policies that have characterized welfare capitalism since World War II. Even for the most social democratic and neo-corporatist welfare states, the costs have become too high. Moreover, there is a growing sense that some of these policies have become part of the problem, not a solution, due to not only their financial burden but also because many are perceived not to work well any longer and even to create perverse disincentives. As Labor Secretary, Robert Reich reflected a growing sentiment in proposing the termination of several job-related social programs: »Investing scarce resources in programs that don't deliver cheats workers who require results and taxpayers who finance failure« (quoted in Swoboda 1994).

The prudent course of action, however, is to »review and redesign« the social safety net, not simply to »slash and trash« it, as Lloyd Axworthy put it

---

27 »Training up America.« *The Economist*, January 15, 1994, p. 27.

28 The seminal study of the ill-effects of believing otherwise remains Polanyi (1944, 1957). Also see Carr (1939, 1964).

in House of Commons Debates on Canadian welfare reforms when he was Minister of Human Resources (quoted in York 1994: A7). There are widespread misconceptions in the United States about the overall magnitudes involved. Social expenditures began to rise rapidly in the OECD countries in the 1960s, and average roughly one-third of GDP today (OECD 1988: 10, Table 1). But the rate of increase leveled off some time ago. In the United States, they nearly doubled from roughly 10 percent of GDP in 1960 to just under 19 percent in 1975. But they peaked there, and by 1985 had drifted lower than a decade before. Indeed, in 1985 only Spain and Japan devoted a smaller share of GDP to social expenditures than the United States. Hence, there should be ample degrees of freedom for the United States to adopt the prudential course.

A final link is provided, perhaps ironically, by the same economists who did so much to demonstrate the inability of Keynesianism to deliver on its macroeconomic promises. For example, Robert Lucas, the 1995 economics Nobel prize winner, showed in the 1970s that economic actors – business owners, investors, or consumers – learn to anticipate governments' actions and to incorporate those »rational expectations« into their own behavior, confounding the policies' efficacy. His work did much to help undermine confidence in what was left of the New Deal state. Lucas subsequently turned his attention to the determinants of economic growth. Here, he and fellow »new growth« theorists have found that the role of the state can be critical in providing collective goods that the market undersupplies, such as education, infrastructure, and research and development (see, for example, Lucas 1988 and Barro 1990). The policy recommendation that follows from this work is not to return to *laissez-faire*, but to rethink and reconfigure the political economy of the advanced capitalist state, bringing it into alignment with the new realities of global competition.

## Conclusion

The distinguished economic historian Jeffrey Williamson has posed well the problem the capitalist countries face on the eve of a new century. Globalization produced inequality in the »new world« in the late 19th century, his careful econometric analysis shows. That fact, he concludes,

contributed to the implosion, deglobalization and autarkic policies between 1913 and 1950 ... [and] should make us look to the next century with some anxiety: will the world economy retreat once again from its commitment to globalization? (Williamson 1966: 2, 20)

For the moment, the American public and its leaders appear trapped by their own ideological predispositions, which make it difficult for them to see the contradiction between their increasingly neo-laissez-faire attitude toward government and the desire to safeguard the nation from the adverse effects of increasingly denationalized market forces. These contending forces were most poignantly – and dangerously – expressed in Pat Buchanan’s presidential candidacy: an abiding bias against government coupled with an avowed desire to enhance domestic economic stability and opportunities for working America. That combination left him with no alternative but a 1990s version of the 1930 Smoot-Hawley tariff, which caused the entire system to unravel. What is needed instead – for the sake of America and the world – is a new embedded liberalism compromise, a new formula for combining the twin desires of international and domestic stability, one that is appropriate for an international context in which the organization of production and exchange has become globalized, and a domestic context in which past modalities of state intervention lack efficacy or legitimacy. Until that is found, what Charles Kindleberger, in his classic study of the Great Depression, called »transition traps,« moments of discontinuity when things could go terribly wrong, lurk ahead (Kindleberger 1973).

## References

- Andrews, David M., 1994: Capital Mobility and State Autonomy: Toward a Structural Theory of International Monetary Relations. In: *International Studies Quarterly*, 38 (June).
- Atkinson, Anthony B., Lee Rainwater and Timothy M. Smeeding, 1995: *Income Distribution in OECD Countries*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

- Barro, Robert, 1990: Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. In: *Journal of Political Economy*, 98 (October).
- Bhagwati, Jagdish, 1995: *Trade and Wages: A Malign Relationship?* Department of Economics, Columbia University, Discussion Paper No. 761, October.
- Bhagwati, Jagdish and Vivek Dehejia, 1994: Freer Trade and Wages of the Unskilled – Is Marx Striking Again? In: Jagdish Bhagwati and Marvin Kosters (eds.), *Trade and Wages*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Blinder, Alan S., 1995: Remarks Before Community Leaders Breakfast Meeting. San Francisco, California, March 9, p. 7.
- Bradsher, Keith, 1995: Skilled Workers Watch Their Jobs Migrate Overseas. In: *New York Times*, August 28, p. A1.
- Brinkley, Alan, 1995: *The End of Reform: New Deal Liberalism in Recession and War*. New York: Knopf.
- Carr, Edward Hallett, 1964: *The Twenty Years' Crisis, 1919–1939*. New York: Harper (first published 1939).
- Cassons, Mark, 1986: *Multinationals and World Trade*. London: Allen & Unwin.
- Cerny, Philip G., 1995: Globalization and the Changing Logic of Collective Action. In: *International Organization*, 49 (Autumn).
- Cooper, Richard N., 1986: *Economic Policy in an Interdependent World*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Corrigan, E. Gerard, 1987: A Perspective on the Globalization of Financial Markets and Institutions. In: *Federal Reserve Bank of New York, Quarterly Review*, 12 (Spring).
- Cowhey, Peter F. and Jonathan D. Aronson, 1993: *Managing the World Economy: The Consequences of Corporate Alliances*. New York: Council on Foreign Relations.
- Destler, I.M., 1992: *American Trade Politics*. 2nd edition Washington, DC: Institute for International Economics.
- Drozdiak, William, 1994: New Global Markets Mean Grim Trade-Offs. In: *Washington Post*, August 8, p. A1.
- Fraser, Steve, 1989: The »Labor Question«. In: Steve Fraser and Gary Gerstle (eds.), *The Rise and Fall of the New Deal Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Freeman, Richard B., 1997: Solving the New Inequality. In: *Boston Review*, December/January.
- Friedman, Milton, 1989: Internationalization of the U.S. Economy. In: *Fraser Forum*, February, p. 8.
- Garrett, Geoffrey, 1995: Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy. In: *International Organization* 49 (Autumn).
- Greider, William, 1997: *One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*. New York: Simon & Schuster.
- Grunwald Joseph and Kenneth Flamm, 1985: *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*. Washington, DC: The Brookings Institution.

- Harris, Richard G., 1993: Globalization, Trade, and Income. In: *Canadian Journal of Economics* 26 (November).
- Hershey, Robert D., Jr., 1995: U.S. Wages Up 2.7% in Year, A Record Low. In: *New York Times*, November 1, p. A1.
- Ikenberry, G. John, 1995: Funk de Siècle: Impasses of Western Industrial Society at Century's End. In: *Millennium: Journal of International Studies* 24 (Spring).
- Janoski, Thomas, 1990: *The Political Economy of Unemployment: Active Labor Market Policy in West Germany and The United States*. Berkeley: University of California Press.
- Kindleberger, Charles P., 1973: *The World in Depression, 1929–1939*. Berkeley: University of California Press.
- Kobrin, Stephen J., 1991: An Empirical Analysis of the Determinants of Global Integration. In: *Strategic Management Journal* 12 (Summer).
- , 1993: *Beyond Geography: Inter-Firm Networks and the Structural Integration of the Global Economy*. William H. Wurster Center for International Management Studies, Wharton School, University of Pennsylvania, WP 93–10, November.
- Landefeld, J. Steven, Obie G. Whichard and Jeffrey H. Lowe, 1993: Alternative Frameworks for U.S. International Transactions. In: *Survey of Current Business*, December.
- Lipset, Seymour Martin, 1996: *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York: W.W. Norton.
- Little, Jane Sneddon, 1987: Intra-Firm Trade: An Update. In: *New England Economic Review* (May/June).
- Lucas, Robert E., 1988: On the Mechanics of Economic Development. In: *Journal of Monetary Economics* 22 (July).
- Maddison, Angus, 1991: *Dynamic Forces in Capitalist Development*. New York: Oxford University Press.
- Madrack, Jeff, 1995: The End of Affluence. In: *New York Review of Books*, September 21, p. 14.
- McCracken, Paul, 1994: Costlier Labor, Fewer Jobs, Unemployment – The Crisis Continues. In: *Wall Street Journal*, January 7, p. A10.
- Moran, Theodore, 1990: The Globalization of America's Defense Industries: Managing the Threat of Foreign Dependence. In: *International Security* 15 (Summer).
- OECD, 1988: *The Future of Social Protection*. Paris: OECD.
- , 1993: *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Polanyi, Karl, 1957: *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Books (first published 1944).
- Powell, Walter W., 1990: Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In: *Research in Organization Behavior* 12. Greenwich, CT: JAI Press.
- Reich, Robert B., 1991a: Dumpsters. In: *The New Republic*, June 10, p. 9.
- , 1991b: *The Work of Nations*. New York: Knopf.



- Rodrik, Dani: *Has International Economic Integration Gone Too Far?* Washington, DC: Institute for International Economics, forthcoming.
- Ruggie, John Gerard, 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In: *International Organization* 36 (Spring).
- , 1996: *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*. New York: Columbia University Press.
- Ruggie, Mary, 1992: The Paradox of Liberal Intervention: Health Policy and the American Welfare State. In: *American Journal of Sociology* 97 (January).
- , 1996: *Realignments in the Welfare State*. New York: Columbia University Press.
- Sanger, David E., 1997: A Last Word from the Last Liberal. In: *International Herald Tribune*, January 10, p. 3.
- Stopford John M. and Susan Strange, 1991: *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swoboda, Frank, 1994: Reich Targets Several Job Programs. In: *Washington Post*, January 28.
- Waltz, Kenneth N., 1970: The Myth of National Interdependence. In: Charles P. Kindleberger (ed.), *The International Corporation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Williamson, Jeffrey G., 1966: *Globalization and Inequality Then and Now: The Late 19th and Late 20th Centuries Compared*. Working Paper 5491, March. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Williamson, Oliver E., 1975: *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Wills, Garry, 1997: The Clinton Principle. In: *New York Times Magazine*, January 19, p. 34.
- Wood, Adrian, 1994: *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*. Oxford: Clarendon Press.
- York, Geoffrey, 1994: Grits Vow Radical Social Reform. In: *Globe and Mail* (Toronto), February 1, p. A7.



# Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration

*Claus Offe*

Die Europäische Union, so ist allenthalben zu lesen, ist ein politisches Gebilde *sui generis* – kein Staatenbund (mehr), (noch) kein Bundesstaat, eine »*would-be polity*«. Das ist eine zutreffende, aber wenig instruktive Feststellung. Die negative Kennzeichnung der EU würde an Informationswert gewinnen, wenn man die Strukturunterschiede bestimmen könnte, die zu der vertrauten Form politischer Herrschaft bestehen, also zum Nationalstaat. Die Bestimmung dieser Strukturunterschiede kann dann auch Aufschluß geben über den funktionalen Aspekt, also die Fähigkeit der EU als eines neuartigen politischen Gebildes, ähnlich gut oder sogar besser als der Nationalstaat in zugleich legitimer und effektiver Weise die herrschaftliche Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst zu organisieren.

Ich möchte deshalb (1) zunächst der Frage nachgehen, wie das *sui-generis*-Phänomen der Europäischen Union mit den Binnenverhältnissen einer nationalstaatlichen Republik kontrastiert. Daran schließt sich (2) die Frage nach den praktisch-politischen Motiven an, die den Integrationsprozeß bisher angetrieben haben und erklären können und die umgekehrt aus ihm resultieren. Ziel dieser Erörterung ist (3) die Beurteilung der politischen Leistungsfähigkeit der EU, insbesondere die Begründung und Prüfung der skeptischen Vermutung, daß auf dem Wege nach »Europa« politische Ressourcen (verstanden als die Fähigkeit der Gesellschaft, über ihre eigene Qualität und Entwicklung mit herrschaftlichen Mitteln Kontrolle auszuüben) nicht hinzugewonnen werden, sondern im Gegenteil verlorengehen.

## 1 Die Binnenverhältnisse einer nationalstaatlichen Republik

Verfassungsstaaten unterscheiden sich von autoritären und absolutistischen Staatsformen dadurch, daß Herrschaft nicht nur mit den Mitteln des Rechts *ausgeübt*, sondern zuvor durch ein besonderes Gesetz, nämlich das Verfassungsgesetz, *begründet* und beschränkt wird. Im Verfassungsstaat ist deshalb der staatliche Herrschaftsverband keine bloße empirische Gegebenheit oder ein faktischer Wirkungszusammenhang, sondern förmlich mit normativer Geltung ausgestattet. Schon bevor die Herrschaft sich betätigt und in konkreten Akten sich äußert, ist sie als eine normativ konstituierte Tatsache, als etwas »Sein-Sollendes« vorhanden, nämlich als normative Beschreibung ihrer Funktionsweise, ihres Geltungsbereiches und dessen Grenzen. Der Akt der Verfassungsgebung hat seinen Gegenstand allerdings nicht nur in der Regelung der Modalitäten und Grenzen (zukünftiger) Herrschaftsausübung, sondern strahlt auf den Urheber der Verfassung zurück: die Verfassungsgebung muß als ein Akt gedacht werden, in dem sich auch der Verfassungsgeber, das »Volk«, konstituiert und sich zugleich der selbstgegebenen Verfassung unterwirft. »Zu einer Verfassung im vollen Sinn des Begriffs gehört es ..., daß sie auf einen Akt zurückgeht, den das Staatsvolk setzt oder der ihm zumindest zugerechnet wird und in dem dieses sich selbst politische Handlungsfähigkeit beilegt« (Grimm 1994: 31). Insofern hat der Akt der Verfassungsgebung die Implikation, daß als dessen Ergebnis nicht nur eine rechtlich geordnete und begrenzte Staatsgewalt besteht, sondern auch eine durch Selbstschöpfung und Selbstanerkennung zustandegekommene handlungsfähige politische Gemeinschaft eines »Volkes«, die sich im Wege der Selbstbindung der selbstgegebenen politischen Ordnung unterwirft und dadurch nach innen und außen eine *Identität* gewinnt. Deshalb hört das Volk im Akt der Verfassungsgebung auf, eine bloß »ethnische« Faktizität zu sein, eine durch Abstammung und kulturelle Gemeinsamkeiten ausgezeichnete Vielheit von Personen; es beginnt vielmehr, *demos* zu sein, verstanden als Subjekt-Objekt eines willentlich gegründeten Herrschaftsverbandes. Dabei gibt es freilich zwischen »*ethnos*« (als Inbegriff einer exklusiven sprachlichen, religiösen, kulturellen usw. Herkunftsgemeinschaft) und »*demos*« (als ethnisch neutralisierte Legitimationsinstanz staatlicher Herrschaft) nicht nur diesen Gegensatz, sondern durchaus nicht-zufällige Kontinuitäten: Nach der Logik eines Katalysators hat

das nationale Selbstverständnis den kulturellen Kontext gebildet, in dem aus Untertanen politisch aktive Bürger werden konnten. Erst die Zugehörigkeit zur

»Nation« hat zwischen Personen, die bis dahin Fremde füreinander gewesen waren, einen solidarischen Zusammenhang gestiftet. ... Die Nation oder der Volksgeist ... versorgt die rechtlich konstituierte Staatsform mit einem kulturellen Substrat. (Habermas 1996: 135, 137).

Eine solche durch Willensakt vermittelte Selbstgründung einer politischen Gemeinschaft ereignet sich also nicht von ungefähr. Vielmehr ist sie motiviert durch Dispositionen, die Max Weber (1956: 237, 244) mit geradezu absichtsvoll wirkender Unbestimmtheit als »Gemeinsamkeitsglauben« oder »Gemeinsamkeitsgefühle« charakterisiert, die »nicht Eindeutiges sind und aus sehr verschiedenen Quellen gespeist sein können«. Trotz der Vagheit, mit der Weber hier den empirischen Anker eines normsetzenden Aktes umschreibt, wird man bei der Betrachtung moderner Nationalstaaten mit der Verallgemeinerung nicht fehlgehen, daß die Gemeinsamkeiten, die da geglaubt oder gefühlt werden, in räumlicher und zeitlicher Hinsicht spezifiziert werden können. Will sagen: die Selbstanerkennung eines Volkes als *demos* geschieht im empirischen Bezugsrahmen eines gemeinsam besiedelten, in der Regel zusammenhängenden *Territoriums* einerseits und einer *Geschichte* andererseits, die als »uns alle betreffend« gedeutet wird – als ein Fundus von positiven und negativen Traditionen und historischen Akteuren, deren Aneignung die faktische »Eigenheit« derjenigen ausmacht, die sich dann normativ gegenseitig als zum selben »*demos*« gehörig anerkennen. Insbesondere die nationale Geschichte kann positiver Bezugspunkt der Verfassungsgebung sein, insofern ihr Vorbilder und Traditionen abgewonnen werden, oder auch negativer Bezugspunkt (wie oft und explizit in post-totalitären Verfassungen).

Die historisch-geographische Grundierung des mit der Verfassungsgebung *uno actu* geschlossenen Herrschafts- und Gesellschaftsvertrages ist nicht nur die mehr oder weniger kontingente *Entstehungsbedingung* dieses Doppelvertrages, sondern kann auch als seine *Bestandsbedingung* eine wichtige Rolle spielen. Dies zum Beispiel dann, wenn etwa in Siedlergesellschaften wie den USA die explizite Erinnerung an die (fast) allen Bürgern gemeinsame Abstammung von Vorfahren, die aus vielerlei Ländern eingewandert sind, die Bereitschaft zu kräftigen geeignet ist, inter-ethnische Toleranz zu üben; oder wenn die aus der nationalen Geschichte zu vergegenwärtigenden moralischen Katastrophen einen bürgerrechtlichen Verfassungskonsens zu zementieren geeignet sind. Ähnlich kommt die genaue räumliche Bestimmung der politischen Gemeinschaft durch feststehende (d.h. von hüben *und* drüben anerkannte) (Land-)Grenzen des Staatsgebietes der Binnenintegration des Staatsvolkes in die verfassungsmäßige Herrschaftsordnung insofern

zugute, als Streitigkeiten über den personellen Geltungsbereich der Rechtsordnung, sozusagen dem Entstehen einer normativen Grauzone an der Peripherie, oder auch einem politischen Vertretungsanspruch für externe ethnische Minderheiten wirksam vorgebeugt wird. Feststehende territoriale Grenzen als Referenzpunkt für die Ausbildung eines »Volkes«, so lehrt ein Blick auf die Krisenregionen vor allem (aber keineswegs nur) Südosteuropas, sind die notwendige Voraussetzung dafür, die Staatsgewalt zu bändigen und sie an der Anmaßung einer politischen »Fürsorgepflicht« für Personen zu hindern, die zwar »unsere« ethnischen »Brüder und Schwestern« sein mögen, aber deshalb keineswegs auch schon unsere »Mitbürger«. Die geteilte Anerkennung der gemeinsamen Geschichte und ihrer Bedeutung ist ebenso wie die geteilte Anerkennung des Territoriums und *aller* seiner – und nur *seiner* – Bewohner der unerläßliche Katalysator für das Zustandekommen einer politischen Gemeinschaft. Scharfe »geschichtspolitische« Polarisierung dagegen ist ebenso wie die Diskriminierung interner oder die Fürsorge für externe Minoritäten ein entscheidendes Hindernis auf dem Weg zur Ausbildung einer politischen Gemeinschaft (oder »Republik«).

Territoriale Grenzen sind überdies essentielle Regulative des binnenstaatlichen Gemeinwohls. Nur mit Hilfe von Grenzen kann die politische Gemeinschaft, die sich innerhalb derselben und unter Bezug auf sie konstituiert hat, bewirken, daß begehrte Ressourcen der internen Nutzung vorbehalten bleiben und nicht über die Grenzen entweichen, und daß umgekehrt unerwünschte Einwirkungen von außen (militärischer, ökonomischer, kultureller Art) unter Zugangskontrolle gehalten werden. Dabei sind Grenzen keine Barrieren, sondern Filter oder Membranen, die von innen her selektiv geöffnet werden können, zum Beispiel zur Förderung des Exports oder zur Regulierung der Migration. Grenzen sind die *decision points*, an denen die Salden von positiven und negativen Zuflüssen wie von positiven und negativen Abflüssen erfaßt und an denen über sie disponiert werden kann. Ein Binnenmarkt ist nichts anderes als die (partielle) Aufopferung dieser grenzbezogenen Dispositionsgewalt, die motiviert ist und gerechtfertigt sein kann durch vorteilhafte ökonomische (z.B. Skaleneffekte) und politische Folgen, die sich aus der Suspendierung von Binnengrenzen und ihrem Ersatz durch eine (i.d.R. umso schärfer bewachte und undurchlässigere) Außengrenze ergeben. Das ändert nichts daran, daß *politische Gemeinschaften auf territoriale Grenzen angewiesen und nur im Bezug auf sie handlungsfähig sind*. International anerkannte und garantierte Grenzen dienen auch der heilsamen Bändigung der Staatsgewalt, insofern diese in der Konsequenz auf ihren räumlich bestimmten »Geltungsbereich« beschränkt wird.

Die so bestimmte politische Gemeinschaft des *demos* ist in ihrer Einheit nicht nur durch Raum und Zeit, das heißt durch Geographie und Geschichte bestimmt, sondern auch und drittens (gemäß der bekannten Formel von Jelinek) durch eine verfaßte *Staatsgewalt*. Diese äußert sich dem Bürger gegenüber in der Weise, daß sie ihm im Rahmen grundrechtlicher Schranken Pflichten auferlegt und die Erfüllung dieser Pflichten im Rahmen ihres Gewaltmonopols erzwingen kann. Neben der Verpflichtung zum allgemeinen Rechtsgehorsam sind hier die Bürgerpflichten zu nennen, die als *Schulpflicht*, *Wehrpflicht* (bzw. die Pflicht des militärischen Personals zur Hinnahme politisch verursachter Risiken für Leib und Leben) und *Steuerpflicht* kodifiziert sind. Die Pointe dieser Pflichten besteht darin, daß der Bürger nicht nur Freiheitseinbußen hinnehmen muß, sondern daß er – anders als etwa bei der (Sozial-)Versicherungspflicht – keine *individuelle* Folgege-  
wißheit im Hinblick auf die Frage hat, welche Funktionen er mit der Erfüllung einer Pflicht erfüllt oder welche Gegenleistungen *für ihn* dabei anfallen. Bei allen Bürgerpflichten herrschen analoge Verhältnisse wie bei dem aus dem Haushaltsrecht bekannten Nonaffektationsprinzip: der Erfüllung der Pflicht steht keine nach Art und Empfänger spezifizierte Gegenleistung gegenüber. Sie ist vielmehr eine Gabe »an alle«, die unter Umständen durch die Gewißheit erleichtert wird, daß »alle anderen« ebenfalls zur Erfüllung ihrer Pflichten disponiert sind beziehungsweise gezwungen werden können.

Dieser doppelseitige Eingriff in die Handlungsfreiheit, der mit Bürgerpflichten einhergeht, ist leicht am Kontrastbeispiel des Kaufes zu illustrieren. Käufe kommen durch eine zweistufige freie Wahlhandlung zustande. Auf der ersten Stufe entscheidet der Käufer, wieviel Geld er ausgeben (statt sparen oder verschenken) möchte, und auf der zweiten, welche Waren er für das ausgegebene Geld beschaffen möchte. Bei Bürgerpflichten sind *beide* Freiheiten annulliert. Schüler und ihre Eltern haben weder die Freiheit, auf den Schulbesuch zu verzichten, noch haben sie ein relevantes Wahlrecht über das Curriculum des Schulunterrichts. Denn über das Curriculum wird – ebenso wie über die Ausgabenseite des Staatsbudgets oder über militärische Verteidigungsaufträge – von hierzu befugten Körperschaften und Amtsinhabern der drei Staatsgewalten *politisch* entschieden. Der einzelne Bürger wird also in den Zwangsverband einer Kultur-, Verteidigungs-, Staatshaushalts- und sonstigen Rechtsgemeinschaft eingegliedert, über deren Inhalte und Zweckbestimmungen zwar letztlich »alle« Bürger über den Weg der Verfahren demokratischer Legitimation und Elitenverantwortlichkeit disponieren, nicht aber der in die Pflicht genommene einzelne Bürger.

Diese Zusammenhänge werden hier nicht in der Absicht resümiert, sie im Sinne neo-liberaler Protestmotive gegen den »Vampir-Staat« zu skandalisieren, sondern um zweierlei zu folgern. Zum einen – in vertikaler Perspektive – ist die Effektivität staatlichen Handelns davon abhängig, daß die genannten Pflichten der Bürger tatsächlich weitgehend friktionsfrei erfüllt werden und allenfalls marginale Teile der staatlichen Ressourcen auf die förmliche Erzwingung pflichtgemäßen Handelns verwendet werden müssen. Was dem einzelnen Bürger zugemutet wird, ist ja nicht weniger als die Leistung, sich »gehorsam« unter Aufopferung von Teilen seiner Freiheit, seines Eigentums und unter Umständen auch seines Lebens an einem Herrschaftsverband zu beteiligen, der ihn zwangsweise in eine Kultur-, Wirtschafts-, und Verteidigungsgemeinschaft einordnet.

Zum anderen – in horizontaler Hinsicht – ist die Erfüllung der Pflichten davon abhängig, daß jeder einzelne »pflichtige« Bürger dem Kollektiv-Urheber seiner im demokratischen politischen Prozeß normierten Pflichten, also letztlich »*allen anderen Bürgern*«, jenes Maß an Einsicht und Wohlwollen zutraut und nicht vielmehr kategorial abspricht, das erforderlich ist, wenn die Pflichten selbst als legitim und verbindlich hingenommen werden sollen. Um eine Pflicht als solche anzuerkennen, das heißt sie nicht aus einem Strafvermeidungskalkül (und ebensowenig in bloßer Traditionsbefangenheit), sondern »freiwillig« zu erfüllen, muß ein einzelner Bürger gegenüber *allen anderen* zwei robuste und belastbare Hintergrundsüberzeugungen ausgebildet haben: Zum einen die Überzeugung, daß die Masse der Mitbürger (also der »mehrheitlichen« demokratischen Urheber der »mich« betreffenden Pflichten) in der Regel als hinreichend gutwillig und einsichtig bewertet werden kann und insofern zur Pflichtverweigerung kein gerechtfertigter Anlaß besteht; dies zumal auch deswegen nicht, weil »ich« davon ausgehe, daß »alle anderen« den gleichen Pflichten genügen werden. Zum anderen die Überzeugung, daß »meine« Leistungen und Pflichterfüllungen auch dann der Mühe wert sind, wenn sie im Ergebnis nicht unmittelbar »mir«, sondern (gegebenenfalls auch nur einer Teilmenge von) »allen anderen« zugutekommen, auf deren Wohlergehen sich meine (»externe«) Präferenz richtet. Die erste dieser horizontalen zwischenbürgerlichen Überzeugungen steht im passiven Modus und kann als *Vertrauen* (oder als Abwesenheit von »Furcht«) bezeichnet werden; dieses Vertrauen kann durch eine Rechts- und Verfassungsordnung selbst, die ja durch Garantie von Grundrechten die Dispositionsmöglichkeiten »aller anderen« über »mich« beschränkt, lediglich gefestigt, aber nicht selbst begründet werden. Die zweite steht im aktiven Modus und heißt *Solidarität* (oder Abwesenheit von »Gleichgültigkeit«);



auch sie kann, etwa durch sozialstaatliche Leistungs- und Umverteilungsprogramme, nicht förmlich erzwungen, sondern nur ermutigt werden (vgl. Offe 1996: 147–182).

Beide horizontalen Beziehungen der Bürger untereinander, Vertrauen und Solidarität, sind nun Voraussetzung dafür, daß das »vertikale« Phänomen staatlicher Herrschaft, wie es sich in der effektiven Durchsetzung von Gehorsamspflichten manifestiert, entstehen und Bestand haben kann. Bevor sie staatliche Autorität anerkennen, müssen sich Bürger gegenseitig anerkennen, nämlich als hinreichend »gutwillig« (vertrauenswürdig) und »nicht-indifferent« (solidarisch). Wenn das abstrakte, aber belastbare Vertrauen in die Citizen-Qualitäten von *allen anderen* als dem kollektiven Ko-Autor der verpflichtenden Normen oder ein aktives Interesse am Wohlergehen von *allen anderen* wirksam diskreditiert sind, dann kommen in der Tat libertäre Ideologeme zur Blüte, die unter Berufung auf die Fragwürdigkeit der Motive von Mitbürgern den Kanon staatlich implementierbarer Pflichten radikal zusammenzustreichen suchen. Das Vertrauen, daß ich allen anderen (nicht: »Menschen«, sondern) Mitbürgern entgegenbringe, liefert die kognitive und zugleich moralische Grundlage der *Demokratie*, auf deren Risiken »ich« mich ohne dieses Vertrauen vernünftigerweise nicht einlassen würde; hielte ich meine Mitbürger (als gleichberechtigte kollektive Mit-Urheber der Gesetzgebung) für »feindlich« und »böseartig«, dann wäre mir aus dieser »Timidität« (Weber) heraus mit einem »meine« Interessen schützenden autoritären Regime eventuell sogar besser gedient als mit dem insofern riskanten Arrangement der Demokratie. Die Solidarität, zu der ich mich (wiederum nur:) den Mitbürgern gegenüber verpflichtet fühle beziehungsweise mich durch Entscheidungen repräsentativer Institutionen verpflichten lasse, ist die moralische Grundlage des *Wohlfahrtsstaates*. Beide, Demokratie und Wohlfahrtsstaat, sind auf die Zufuhr von verpflichtenden Motiven angewiesen, die ihrerseits an die nationalstaatliche Form der politischen Integration gebunden sind.

Das besondere Verpflichtungspotential, das von der Zugehörigkeit zu einer nationalen politischen Gemeinschaft ausgeht, hat nichts Geheimnisvolles an sich. Die Zugehörigkeit zu einem Volk ist wesentlich ein *Statusrecht*. Dieses Recht kann zwar autoritativ verliehen (durch Einbürgerung), aber in der Regel nicht kontraktuell erworben werden (etwa durch Kauf) – ebenso wenig, wie Kinder durch Kontrakt zu Familienangehörigen werden, sondern allenfalls (und im Ausnahmefall) durch Adoption. Auf der individuellen Ebene ist die Nationalität mithin ein ausgesprochen »fester« Status, weil kontraktuell nicht kontingent. Das gilt auch auf der kollektiven Ebene: Na-

tionen sind, anders als etwa Firmen oder selbst Staaten, Vergesellschaftungsformen, die weder »gegründet« werden noch in Liquidation gehen können. Ihr Ursprung verliert sich im Nebel der Vergangenheit (wo dann auch Gründungsmythen ihren Ort haben), und sie bestehen, jedenfalls der »gegenwärtig« gehegten Erwartung nach, »auf immer«. Das Zusammentreffen der Merkmale »Zugehörigkeit qua Statusrecht« und »Ewigkeitsfiktion« macht es für die Angehörigen dieses besonderen Sozialverbandes »Nation« (dem in dieser Hinsicht sonst nur der Sozialverband »Familie« entspricht) besonders leicht zumutbar beziehungsweise moralisch weniger »anstrengend«, riskante Interaktionen einzugehen (d. h. Vertrauen zu bezeugen) beziehungsweise solidarische Opfer zu erbringen. Dies zum einen deswegen, weil unter Handlungspartnern, die zugleich *co-nationals* sind, wegen der von ihnen geteilten nationalen Kultur und wegen der Unwahrscheinlichkeit der Abwanderung (*defection*) beziehungsweise der Sanktionierbarkeit von Sezessionsversuchen kooperative Vorleistungen weniger riskant erscheinen als in kontraktuell vermittelten Interaktionen; und zum anderen deswegen, weil wegen der als zeitlich unbegrenzt vorgestellten Natur der Austauschverhältnisse die Leistungen, die »ich« erbringe, nicht unbedingt auch »mir« wieder vergolten werden müssen; sie können auch in einer als unendlich vorgestellten Kette an die nächste Generation weitergegeben werden. Ähnlich wie beim Denkmodell des Generationenvertrages in der sozialen Rentenversicherung und nach dem Prinzip der »seriellen Reziprozität« (K. Boulding) läuft niemand Gefahr, der »letzte« (und mithin »der Dumme«) zu sein, der geleistet hat, ohne dann seinerseits Gegenleistungen noch in Anspruch nehmen zu können. Dabei kann das Vorbild des selbstlosen Opfers auf spätere Akteure moralisch verpflichtend wirken. Aus allen diesen Gründen stellt jedenfalls die Nation auf der Makro-Ebene (wie die Familie auf der Mikro-Ebene) einen ungewöhnlich günstigen Struktur- und Deutungsrahmen für das Zustandekommen von *assurance games*, das heißt sich selbst reproduzierender kooperativer Lösungen dar, für den oberhalb oder unterhalb der nationalen Ebene nicht leicht funktionale Äquivalente auszumachen sind.

Die Vorstellung einer durch Vertrauens- und Solidarbeziehungen integrierten Gesamtheit von Personen, die zwar über Familien- und Stammesverbände weit hinausreicht, aber doch nicht »grenzenlos« ist, scheint eine denknotwendige Voraussetzung für die Bereitschaft von Bürgern zu sein, sich auf das riskante Spiel des demokratischen Regimetyps einzulassen. Zugleich hat das Universum der in dieser Weise zur kollektiven Selbstanerkennung gelangenden Bürger aber seine äußeren Grenzen in der Nation und ihrem »Volk«. Nicht das Volk als ethnischer Abstammungs- und Kulturverband, sehr wohl

aber das »Volk« als in Referenz auf Geschichte und Territorium selbstkonstituierte und durch Dispositionen zu Vertrauen und Solidarität ausgezeichnete politische Gemeinschaft (vgl. Hoffmann 1991) ist ein unverzichtbarer begrifflicher Baustein der politischen Analyse – das soziale Substrat der *polity*, das zirkulär eine legal formalisierte Verfassungsordnung sowohl hervorbringt wie durch deren Integrationsfunktion gefestigt wird.<sup>1</sup>

## 2 Motive und Dilemmata der Überwindung nationalstaatlicher Grenzen

Während der Nationalstaat einerseits der Generator von Vertrauens- und Solidaritätsbeziehungen ist, auf die Demokratie und Wohlfahrtsstaat angewiesen sind, so ist er andererseits mit ebenso zwingenden Argumenten als eine suboptimale Strukturbildung zu kennzeichnen. Nationalstaaten, zumal die westeuropäischen, sind erstens *ökonomisch* suboptimal, weil sie an ihren Grenzen die Mobilität von Waren und Produktionsfaktoren hemmen und damit unter Normalbedingungen Effizienzverluste verursachen, die nur in einem Gemeinsamen Markt, also bei intern *unbeschränktem* Austausch *aller* Tauschobjekte unter *gleichen* Bedingungen, vermieden werden können. Nationalstaaten sind zweitens *politisch* suboptimal, weil sie durch nationalstaatlich bornierte Prioritäten und Rivalitäten die Lösung transnationaler Gesellschaftsprobleme behindern und dabei unter Umständen sogar den Kollektivschaden militärischer Gewalt in Kauf nehmen. Die rationale Antwort scheint aus diesen Gründen die Übertragung von Politik-Zuständigkeiten von nationalen auf europäische Regierungsinstanzen zu sein, insbesondere in den Feldern der Außen-, Sicherheits-, Rechts-, Innen- und Geldpolitik.

Diese beiden gefälligen Gleichungen gehen freilich nur aus der Vogelperspektive eines außenstehenden Beobachters auf. Läßt man sich auf die Binnenperspektive der empirisch anzutreffenden Akteure ein, so ist man mit der Grundtatsache des sozialen Lebens konfrontiert, daß es für Akteure unter den für sie gegebenen »lokalen« Anreiz- und Gelegenheitsstrukturen durch-

---

1 Ähnlich das optimistische Theorem von Abram de Swaan (1988: 246ff.), daß gefestigte Kollektivakteure sowohl Voraussetzung *wie auch emergente Folge* eines kollektiv-rationalen Handelns von Individuen sein können, die durch die bloße Kenntnis der Fern- und Langfristwirkungen ihres Handelns und anderer Interdependenzen zu disziplinierten und solidarischen Verhaltensweisen motiviert werden sollen.

aus rational sein kann, nicht-kooperative Spielzüge zu wählen, die das globale und langfristige Optimierungskriterium manifest verletzen. Das werden sie insbesondere dann tun, wenn sie wahrnehmen, daß alle anderen Akteure, deren Kooperation ohnehin Voraussetzung für globale Erfolge ist, im selben Dilemma stecken. Global-rationale Lösungen werden weiterhin dann erschwert, wenn die Opfer, welche die Beteiligten für das Zustandekommen einer stabilen Kooperation erbringen müssen, oder die erwarteten Kooperationsgewinne ungleich verteilt sind. Was fehlt, ist eine rationale Methode zur Auflösung des Konflikts zwischen lokalen und globalen, kurzfristigen und langfristigen Rationalitäten.

Die europabezogene Politikforschung verzichtet wegen des Fehlens klarer normativ-analytischer Maßstäbe auch weitgehend und wohl zunehmend auf die Auszeichnung eindeutig »rationaler« Pfade der Institutionenbildung und beschränkt sich auf die erklärende Rekonstruktion von Dilemmata und der Pfade, auf denen Akteure sie zu bewältigen suchen. Diese verlaufen in einem Feld, das durch antithetische idealtypische Begriffsbildungen wie »negative« *versus* »positive« Integration (Scharpf 1996b) oder »Vertrag« *versus* »Verfassung« (Grimm 1994) markiert ist. Im einen Extremfall wachen parlamentarisch verantwortliche und an der Erhaltung von Souveränität und Regierungsmacht interessierte nationale Regierungen darüber, daß trotz aller durch den Gemeinsamen Markt bewirkten Neutralisierung *ökonomischer* Grenzen der Nationalstaaten dennoch deren *politische* Zuständigkeit nicht verlorengeht – oder doch nur in der freiwilligen und revozierbaren Form vertraglicher Vereinbarungen. Gleichzeitig – und ohne daß Akteure, Themen und Verfahren formalisiert und von einer Zentralgewalt autorisiert wären – setzt ein vegetativer, sich selbst planlos vorantreibender, von veränderten Kontextbedingungen aufgehaltener oder beschleunigter Prozeß ein, der von einer funktionalistischen Logik emergenter Probleme, »spill-over«-Effekte, Konsensspielräume und Problemlösungen bestimmt wird (vgl. Schmitter 1996). Die in vielen Varianten »realistischer« und »funktionalistischer« Deutung transnationaler Integrationsprozesse übereinstimmend auftauchende Vorstellung ist, daß reale Interdependenzen von interessierten Akteuren (staatlichen und nicht-staatlichen) wahrgenommen und kumulativ in kooperative Arrangements einbezogen werden, *ohne daß dieser Prozeß selbst schon in politische Institutionen eingebettet oder politisch gelenkt wäre.*

Die begrifflichen Alternativen, welche die sozialwissenschaftliche und öffentlich-rechtliche Europa-Debatte beherrschen, sind klar geschnitten. Sie sind mit den Begriffspaaren »intergouvernementaler Voluntarismus« *versus* »Neo-Föderalismus« beziehungsweise »Supranationalismus« bezeichnet. Ge-

meint ist in beiden Fällen der Unterschied zwischen einer Integrationsdynamik, die von nationalen und sektoralen *Interessen* beziehungsweise vertragsförmigen Kompromissen angetrieben wird und »funktionalistisch«, das heißt auf dem Wege über emergente Funktionserfordernisse und deren kumulative Erfüllung durch kooperative Spielzüge voranschreitet, und einer ganz anderen Dynamik, welche die absichtsvolle Einrichtung einer an der Erfüllung geteilter *Werte und Normen* orientierten gesamteuropäischen politischen Ordnung, eben einer bundesstaatlichen, ins Auge faßt; die letztere Perspektive könnte man auch als »intentionalistisch« bezeichnen.<sup>2</sup> Nahezu deckungsgleich dürfte die Unterscheidung zwischen »negativer« und »positiver« Integration sein. Dabei wird unter negativer Integration die durch Entscheidungen der Kommission und gegebenenfalls des Europäischen Gerichtshofes sanktionierte Beseitigung tarifärer und anderer Hemmnisse für Handel und Faktormobilität verstanden, während positive Integration für die Entstehung eines einheitlichen Systems der Regulierung von Wirtschafts-, Handels- und Sozialbeziehungen steht und eine entsprechende politische Willensbildung voraussetzt.

In einem System ökonomisch partiell »entgrenzter« und mithin wirtschaftlich interdependenter Nationalstaaten, die gleichwohl keinem für alle Beteiligten verbindlichen und »flächendeckenden« politischen Regime unterliegen, gibt es nun prinzipiell zwei Typen von Kooperationsproblemen. Diese laufen freilich auf genau entgegengesetzte Lösungen hinaus, die sich gegenseitig blockieren. Das erste dieser Probleme wird dann manifest, wenn unilaterale oder auch intergouvernemental vereinbarte strategische Züge einzelner Teilnehmer geeignet sind, bei allen anderen Mitspielern die Befürchtung auszulösen, daß sie im Ergebnis als Leidtragende negativer Externalitäten dastehen könnten, die aus nationalen wirtschaftspolitischen und anderen Regimes mit ihren nicht-tarifären Handelshemmnissen sowie aus vertraglichen Vereinbarungen zwischen »relevanten anderen« für sie folgen. Solche Alleingänge mit negativer Drittwirkung könnten offensichtlich dann verhindert werden, wenn die nationalstaatliche Souveränität mit Hilfe einer

---

2 Die »intentionalistische« Vorstellung von transnationalen Integrationsprozessen impliziert, daß diese durch einen Mangel an Unterstützung bei den betroffenen nationalen Bevölkerungen zumindest gestört werden, während »die funktionalistische Integrationstheorie die europäische Einigung für einen von maßgeblichen Eliten der beteiligten Länder und den Funktionsebenen internationaler Organisationen gesteuerten Prozeß hält. Solange sich diese ... darin einig sind, daß die aktuellen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen internationale Lösungen erfordern, ist die Auffassung der breiten Bevölkerung für den Gang der weiteren Integration weitgehend folgenlos« (Immerfall und Sobisch 1997: 26).

höherrangigen euro-föderalen, positiv integrierenden *governing capacity* und nach Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips konsequent auf solche »eigenen Angelegenheiten« beschränkt werden könnte, von deren Regelung niemand außerhalb des politischen Gemeinwesens des jeweiligen Mitgliedstaates negative Externalitäten zu befürchten hat. Eine Minimierung des Umfanges nationalstaatlicher Reservat-Rechte kann auch durch die Einsicht gefördert werden, daß allein durch die Stärkung einer förmlich verfaßten europäischen Exekutive eine Dynamik aufzuhalten ist, in deren Verlauf die Verteilungsmuster von Wohlstand und Lebenschancen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten zum Spielball politisch nicht mehr kontrollierbarer Naturgewalten des Marktes werden. Die Lösung dieses Typus von Kooperationsproblemen besteht demnach in einer deutlichen Ausweitung der »positiven« Integration, einschließlich nicht nur der Außen-, Innen- und Rechtspolitik, sondern auch der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Allerdings, und hier liegt das andere Problem, muß die Aussicht der Entstehung eines dergestalt »starken« Regimetyps auf europäischer Ebene bei einer relevanten Zahl von Mitgliedsländern die umgekehrte Befürchtung auslösen: Nämlich, daß eine potente, nicht mehr voluntaristisch gebrochene, sondern auf Mehrheitsentscheidungen beruhende europäische *governing capacity* die Mitgliedsländer erst recht schutzlos machen könnte gegen die politischen Vorgaben dominanter Spieler, die das Regime entweder nach ihren Bedürfnissen entworfen haben oder doch objektiv von ihm (und sei es nur wegen ihrer Größe und ihres Stimmgewichts) profitieren. Diese Befürchtung richtet sich darauf, daß in einem europäisierten Entscheidungssystem das, was in einzelnen Mitgliedstaaten nationale Mehrheits-Präferenz ist, als europäische Minderheiten-Position untergehen könnte –, aber auch auf den drohenden Verlust der demokratischen nationalstaatlichen »Autonomie der Willensbildung« (Scharpf 1996/97: 65), was dann wiederum zu einer rationalen Präferenz für bloß negative Integration und ein Maximum nationalstaatlicher politischer Zuständigkeiten führt.

Kurz: Die *sozialökonomischen* Schadenswirkungen einer *negativen* Integration sind aus der Sicht aller beteiligten Länder, zumindest einzelner ihrer sozialen und politischen Kollektivakteure, ebenso verhängnisvoll wie es die Schäden (und entgangenen Vorteile) einer euro-föderalen *positiven* Integration aus *politischen* Gründen wären. Im Fall der rein negativen Integration steht der im weitesten Sinne *sozialstaatliche Schutz* auf dem Spiel, den die Nationalstaaten ihren Bürgern mit den Mitteln einer autonomen Arbeitsmarkt-, Sozial-, Geld- und Wirtschaftspolitik zu bieten in der Lage waren. Im Fall einer rein positiven Integration bleibt die *demokratische Legitima-*

tion 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. Die Wahl ist die zwischen der Pest negativer ökonomischer Drittwirkungen des Voluntarismus und der Cholera einer politischen Fremdbestimmung seitens europäischer Institutionen, gegen deren Souveränitätsanspruch aus der Sicht der Nationalstaaten kein demokratisches Kraut gewachsen ist. Dementsprechend stellt sich jeder der beteiligten Spieler die für ihn beste der denkbaren Welten so vor, daß in ihr »alle anderen« an die Kette eines europäischen Regimes gelegt sind, »er selbst« aber sich im Raum unbeeinträchtigter *policy*-Optionen und in Einklang mit nationalen Mehrheitspräferenzen ungehindert bewegen kann.<sup>3</sup>

Meine These ist, daß jede Zwischenlösung, die zwischen diesen beiden Extrempolen intakter nationalstaatlicher Souveränität einerseits und einer komplettierten europäischen Supranationalität in der Gestalt eines föderalen europäischen Staates andererseits gefunden wird, zwangsläufig *beide* Bezugswerte verletzt, den des wohlfahrtsstaatlichen Schutzes ebenso wie den der demokratischen Legitimation. Demnach könnte man im Blick auf die europäische Integration einen *Abstieg* auf jener Leiter vermuten, die T.H. Marshall sich als Modell für den Prozeß der europäischen politischen Modernisierung vorgestellt hat und deren drei Stufen bekanntlich die kumulative Durchsetzung liberaler, demokratischer und sozialstaatlicher Rechte sind. Die Frage ist, ob im Prozeß der europäischen Integration die demokratische und die sozialstaatliche Stufe in rückwärtiger Richtung passiert werden und im Ergebnis der Euro-Bürger allein mit der Rechtsausstattung eines (neo-) liberalen Marktteilnehmers dastehen wird.

Der nach dem Vertrag von Amsterdam erreichte Integrationszustand läßt sich als ein begrifflich schwer fixierbarer Schwebzustand zwischen intergouvernementalen und supranationalen Komponenten charakterisieren. Dem

---

3 Gewiß können souveräne Nationalstaaten auch Kalküle befolgen, in denen eine Abtretung ihrer Souveränität an die supranationale Ebene als durchaus rational erscheint. Marks et al. (1995: 9f.) unterscheiden zwei solcher Kalküle: Erstens kann ein Vorteil der Kooperation (z. B. eine Einsparung von Transaktionskosten) *früher* eintreten als der Nachteil, der sich aus dem Verzicht aus Souveränität ergibt. Und zweitens kann die Übertragung von Entscheidungsrechten auf eine höhere Ebene den Vorteil mit sich bringen, daß regierende Eliten die Verantwortlichkeit für unerwünschte Entscheidungsergebnisse *abschieben* können: »In some circumstances, responsibility for a particular decision is a power to be avoided rather than sought. This is true if any decision on a particular issue brings more costs than benefits.« In beiden Fällen handelt es sich jedoch lediglich um einen Trick, mit dem Legitimationsprobleme in die Zukunft verschoben werden.

Modell eines intergouvernemental operierenden Staatenbundes entspricht, daß die Mitgliedstaaten im Wege der vertraglichen Kompetenzverlagerung, deren wichtigste neben dem vollzogenen Verzicht auf wirtschafts- und kriminalpolitische Grenzregimes der bevorstehende auf nationale Währungen und die Optionen einer autonomen Geldpolitik ist, einen einheitlichen und transnationalen Wirtschaftsraum geschaffen haben. Das Modell ist aber insofern irreführend, als der geschaffene Zustand zwar nicht rechtlich, aber faktisch als irreversibel zu betrachten ist oder jedenfalls allseits betrachtet wird: Die Option der Kündigung des Vertrages besteht nicht mehr, weil sie mit eingebauten wirtschaftlichen Sanktionen von durchschlagendem Abschreckungswert verknüpft wäre. Andererseits aber kann auch von einem vollendeten Bundesstaat keine Rede sein. Denn dazu wäre eine Verfassung erforderlich, die ein legitimatorisches Gleichgewicht in der Weise herstellte, daß die Bürger Europas als solche (und nicht nur vermittelt über ihre nationalstaatlichen Regierungen) die demokratische Kontrolle über die faktisch schon tätigen Träger europäischer Souveränität (also Rat, Kommission und Europäischen Gerichtshof) ausüben könnten. In diesem *mixtum* sind die Regierungen der Nationalstaaten zwar demokratisch legitimiert, aber sie können mit dem Mandat ihrer Bürger wenig ausrichten, weil ihnen durch Kompetenzübertragung und wegen der faktischen Verhältnisse eines einheitlichen Marktes wenig Handlungsspielräume bleiben, mit denen sie die Lebenschancen und Schutzinteressen ihrer nationalen Bevölkerungen gestaltend beeinflussen könnten. Das tun vielmehr, und mit spürbar wachsender Eingriffstiefe, der Europäische Gerichtshof und die Kommission – wenn auch ganz überwiegend nach der Logik »negativer« Integration, weil ihnen mangels politischer Legitimation das Mandat (und die fiskalische Grundlage) für eigene politische Gestaltungsinitiativen fehlt. Auch die Frage, weshalb ihnen und dem Europäischen Parlament dieses Mandat nicht (behelfsweise) vom Rat übertragen wird, ist leicht zu beantworten: weil dafür unter den Mitgliedern des Rates, die ja im Namen ihrer nationalen Wählerschaften agieren und unter deren Kontrolle stehen, das Potential weder an Solidarität noch an Vertrauen besteht, welches »positiven« Integrationsprogrammen eine politische und fiskalische Grundlage verschaffen könnte. Insgesamt können wir deshalb von einer *Disjunktion von Handlungsfähigkeit und Handlungsmandat* sprechen; jene liegt bereits bei den europäischen Institutionen, während dieses noch den nationalen Regierungen zukommt. Zusammengekommen drohen diese spiegelbildlichen Defizite sowohl die demokratischen wie die wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften der europäischen politischen Modernisierung zu demolieren.



Zur Wiederherstellung eines Gleichgewichts kämen, logisch gesehen, die beiden Alternativen einer Rückübertragung von Handlungsfähigkeit (*governing capacity*) an den Nationalstaat oder einer »Vorwärts-Übertragung« von demokratisch gestützten Handlungsmandaten an europäische Träger von Regierungsgewalt in Betracht. Für die erste dieser Alternativen steht die Forderung nach »Subsidiarität«, das heißt nach der Wahrung nationalstaatlich auszufüllender Handlungsspielräume. So sehr nationale Regierungen aus rationalen politischen Eigeninteressen bemüht sind, eigenständige Gestaltungsspielräume zu reklamieren, so evident ist doch andererseits der Nachdruck, mit dem ihnen bei der Ausfüllung derselben die wirtschafts- und fiskalpolitischen Imperative des Gemeinsamen Marktes die Hand führen, wobei nicht nur ihre politischen Programme, sondern selbst die nationaltypischen institutionellen Strukturen der Programmentwicklung und Interessenvermittlung (wie die des »rheinischen Kapitalismus«) Stück für Stück in die Mühlen dessen geraten, was Neoliberale als die von Märkten exekutierte »institutionelle Arbitrage« willkommen heißen. Wenn deshalb der Rede von »Subsidiarität« und »Eigenständigkeit nationaler Politik« (etwa im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik) mehr als nur Spuren von Selbstüberhebung oder Zynismus anhaften, so besteht Anlaß, die Chancen der anderen Alternative zu prüfen, also der Übertragung von legitimierten Handlungsmandaten und -ressourcen an supranationale Instanzen. Können Rat und Kommission zum Focus einer *positiven* Politisierung werden, also zum Objekt von Forderungen und Erwartungen, die eine europaweite politische Programmatik betreffen?

Eine erste Antwort ist, daß wir seit Beginn der neunziger Jahre von einer sprunghaft steigenden *negativen Politisierung* der europäischen Institutionen sprechen können. Wenn wir spätestens seit 1992 eine rasante Politisierung des Themas der europäischen Integration konstatieren, so liegt das nicht am mobilisierenden *pull* positiver politisch-normativer Einigungsziele, sondern am *push* von normativ erheblichen negativen Nebeneffekten und Verschleißerscheinungen, die den in den Mitgliedsländern jeweils erreichten Stand an verfassungs- und sozialpolitischen Errungenschaften, sozusagen ihren institutionellen und regulationspolitischen *acquis national*, unterminiert haben. Zumindest auf dem europäischen Kontinent hat ja die Leistung dieses *acquis national* seit dem Zweiten Weltkrieg darin bestanden, nicht nur robuste liberale Demokratien zu installieren, sondern auch, freilich in einer Fülle nationaltypischer Ausprägungen, beschäftigungs- und modernisierungswirksame wirtschaftspolitische Interventionsregimes, Institutionen der sozialen Sicherung, tarif- und mitbestimmungspolitische Einrichtungen und andere

marktbegrenzende (»dekommodifizierende«) Arrangements, die von Sozialwissenschaftlern wie von politischen Eliten nicht nur als faktisch irreversibel, sondern auch als unter Effizienz- und Wachstumsgesichtspunkten begrüßenswerte Modi der »Institutionalisierung des Klassenkonflikts« gepriesen wurden.

Beides, die unantastbare Faktizität wie die überlegene Rationalität einer ganzen Generation von ordnungspolitischen Innovationen, die zusammengekommen den demokratischen Wohlfahrtsstaat ausmachen, stehen heute als blamierte Gewißheiten da – was auch dem Umstand zuzurechnen ist, daß diese Einrichtungen in der Rolle innerer Kohäsionsfaktoren nicht mehr benötigt werden, die ihnen unter den Bedingungen des Kalten Krieges zumindest *auch* zudedacht war. Statt dessen lädt die neue europäische Binnenmarkt-Dynamik dazu ein, diese Einrichtungen als »Standortnachteile« zu beargwöhnen und sie folgerichtig durch immer neue Züge im Spiel der kompetitiven Deregulierung und der verteilungspolitisch regressiven Steuer- und Beitragssenkung zu demolieren. Quelle der »negativen« Politisierung der europäischen Integration ist die Sorge, daß – sei es durch Handeln, sei es durch zurechenbares Unterlassen – die Akteure der europäischen Institutionen die institutionellen Strukturen des europäischen Nationalstaates für einen »Effizienztest« freigeben, ohne gleichzeitig dafür zu sorgen, daß bei dessen negativem Ausgang im Wege der »Re-Regulierung« äquivalente einheitliche Regimes als Alternative zur Verfügung stehen.

Europa-Kritik und *Euro-backlash* sind die Symptome einer »negativen« Politisierung der europäischen Integration, die an verbreiteten Ängsten vor den Wirkungen der Währungsunion auf Beschäftigung, Sozialstandards und Geldwertstabilität reiche Nahrung findet. Aber worin bestehen die Hindernisse einer »positiven« Politisierung der europäischen Institutionen, die diese zum Adressaten von Forderungen nach Re-Regulierung machen und ihnen die Rolle eines Urhebers und Garanten von Arrangements zuweisen (und zutrauen) würde, die sozialverträgliche Verhandlungsgleichgewichte zwischen Staaten, Regionen und sozialen Klassen sichern könnten? Ich denke, die (zutreffende) Antwort greift zu kurz, daß die *governing capacity* der europäischen Institutionen für derartig ambitionierte Politikziele weder hinsichtlich ihrer Kompetenzen noch ihrer Finanzen ausreicht; dem könnte ja durch entschlossene Zufuhr derselben abgeholfen werden. Es geht deshalb bei einer kompletten Antwort auf die gestellte Frage nicht nur um das »vertikale« Problem, wie eine föderal abgestufte Regierungsfähigkeit der europäischen Ebene auf dem Niveau nachgebaut werden könnte, über das die Nationalstaaten (jedenfalls nominell) noch verfügen. Sondern es geht, wie ich

meine, im Kern 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.*

Ohne das Entstehen von verbreiteten Dispositionen für einen »europäischen Internationalismus« wird dem bestehenden Zustand nicht abzuhelfen sein, daß eine zwar (begrenzt) regierungsfähige, aber legitimationsschwache »*pouvoir constitué*« über einer Szene schwebt, auf der es keine ihr korrespondierende »*pouvoir constituant*« gibt. Man kann sich bei diesem Problem durchaus eine kreative Rolle der europäischen Institutionen vorstellen, die einen Beitrag leisten könnten zur »europäischen« Erweiterung der nationalen Wahrnehmungs-, Vertrauens- und Solidaritätshorizonte innerhalb nationaler Öffentlichkeiten. Insofern kann eine solche Erweiterung sehr wohl das politisch-kulturelle Nebenergebnis einer funktionierenden und demokratisch zureichend legitimierten europäischen Regierungsgewalt sein. Aber dazu müßte diese erst einmal als ein Aktionszentrum in Erscheinung treten, das nicht als eine Art supranationale Fremdherrschaft diskreditierbar und deshalb nur »negativ« zu politisieren ist, sondern seine Funktionen in hinreichend transparenter und nach geltenden Legitimitätsmaßstäben wirksam kritisierbarer Weise ausübt. Zu diesem Ziel der Versorgung europaweit operativer institutioneller Akteure der EU mit Legitimität und Anerkennung, die dann auf der Ebene der Bürger einen »*common frame of political reference*« nach sich ziehen könnte, sind bisher unter dem Stichwort des »*Demokratie-defizits*« fünf mögliche Wege diskutiert und zum Teil auch ein Stück weit beschritten worden (vgl. Andersen und Eliassen 1996).

1. Die »sparsamste« Variante der Bewältigung des europäischen *Demokratie-Defizits* ist darin gesehen worden, das Legitimationsproblem im Effektivitätsproblem gedanklich einfach aufgehen zu lassen. Das geschieht mit der einigermaßen gewagten technokratischen Vorstellung, die Kommission werde sich schon durch die Beschränkung ihrer Kompetenzen

wie vor allem durch Sachkunde und Unvoreingenommenheit ihres exekutiven Handelns jenen politischen Kredit beim europäischen Publikum erwerben, der zusätzliche förmliche Legitimationen entbehrlich macht. Es ist heute angesichts der zum Teil vehementen negativen Politisierung der EU und ihrer Organe unbestritten (vgl. Scharpf 1996b: 154–155), daß dieser Modus der Rechtfertigung europäischer Politik allenfalls für eine Anfangsphase der »negativen« Integration ausreichend war, in der die Tätigkeit der Kommission noch als reines *coordination game*, also als ein Spiel mit allseitiger und gleichmäßiger Nutzeninzidenz präsentiert werden konnte.

2. Zweitens tritt seit Ende 1979 die Scheinparlamentarisierung der EU in Gestalt der direkten Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) hinzu. Diese Parlamentarisierung ist nicht nur wegen der beschränkten Funktionen des EP gegenüber der Kommission, sondern auch deswegen scheinhaft, weil es keine europäischen Parteien, kein europäisch harmonisiertes Wahlrecht und vor allem keine medienvermittelte europäische Öffentlichkeit gibt, welche die Tätigkeit des EP beobachten und kritisch begleiten könnte. In seiner Eigenschaft als Legislative rivalisiert das EP als eine Art Zweite Kammer nicht nur mit dem Rat, sondern auch mit den nationalen Parlamenten; trotz der im Vertrag von Maastricht erlangten, freilich sachlich und zeitlich beschränkten Mitentscheidungsrechte gegenüber der Kommission bleibt das politische Legitimationspotential des EP rudimentär (vgl. Middlemas 1995: 340–364).
3. Die Schwäche der dritten Legitimationsschiene, des Ministerrates, rührt von der Natur seiner Mitglieder her, welche ja nicht eine europäische Legislative, sondern die »nationale Exekutive« der Mitgliedstaaten repräsentieren. Obwohl die im Ministerrat anstehenden Entscheidungsmaterien durchaus Gegenstand der vorhergehenden Kenntnisnahme, Beratung und Abstimmung in nationalen Parlamenten sein können, sind die Entscheidungsprämissen, die von diesen Parlamenten gesetzt werden, verglichen mit den von der Kommission aufgrund ihrer überlegenen Kenntnisse gesetzten Prämissen, kognitiv unterkomplex. Die Kommission »weiß« einfach mehr über die Bedingungen erfolgreicher transnationaler Koordination und Konsensbildung im Ministerrat und kann diesen deshalb wirkamer beeinflussen als nationale Parlamente (Marks et al. 1996: 22); dies auch deswegen, weil Entscheidungsmaterien des Ministerrates, anders als die nationaler Parlamente, nur selten von einer politischen und publizisti-

schen Öffentlichkeit beobachtet und kritisch begleitet werden, die über die Interessenten-Öffentlichkeit von unmittelbar Betroffenen hinausgeht.

4. Die Ausweitung der Praxis qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Rat könnte als vierte Option für die Stärkung demokratischer Legitimation allenfalls insofern gewertet werden, als durch dieses Instrument die Veto-Positionen einzelner (oder kleiner Gruppen von) Mitgliedstaaten ausgehebelt werden. Diesen wäre es dann verwehrt, entweder Entscheidungsprozesse zu blockieren oder sich ihre Zustimmung durch (unter Umständen faktisch »erpreßte«) Konzessionen oder Gegenleistungen abkaufen zu lassen, denen es aus Sicht der Mehrheit der Mitgliedstaaten an Legitimität mangelt. Es ist jedoch fraglich, ob es sich hier im Ernst um ein Instrument zur Steigerung der Legitimität des Entscheidungsprozesses handelt – und nicht nur um eines der Steigerung seiner Effektivität und Geschwindigkeit; dies zumal auch deswegen, weil »the citizens of countries whose governments are outvoted have no reason to consider such decisions as having democratic legitimation« (Scharpf 1996b: 26).
5. Schließlich kann sich eine Stärkung der Legitimität europäischer Entscheidungsproduktion außer auf Mechanismen der territorialen Repräsentation (Wahlen, Parteien, Parlamente, Regierungen) auch auf solche der *funktionalen* Repräsentation durch zwischenverbandliche Verhandlungen beziehungsweise auf die »Beleihung« von Verbänden mit politischen Repräsentationsfunktionen stützen. Das würde allerdings voraussetzen, daß auf europäischer Ebene ein System quasi-korporatistischer (im Gegensatz zu pluralistischer) repräsentativer Interessenorganisationen der Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Finanzinstitutionen, der Landwirtschaft und so weiter schon existierte oder ins Leben gerufen werden könnte, dessen Akteure nicht nur zur »lobbyistischen« Einflußnahme auf europäische Institutionen, sondern vor allem zur partnerschaftlich ausgehandelten und intern jeweils durchsetzbaren »verantwortlichen« Kompromißbildung über Interessenkonflikte in der Lage sein müßten. Vom Bestehen eines solchen Systems kann jedoch auf EU-Ebene auf absehbare Zeit nicht die Rede sein. Weder spielt der Wirtschafts- und Sozialausschuß eine diesen Kriterien annähernd entsprechende Rolle, noch sind die Sozialpartner, am wenigsten die Gewerkschaften, organisatorisch und politisch in der Lage, auf europäischer Ebene eine Rolle zu übernehmen, die sie in den »korporatistischen« Ländern Europas spielen beziehungsweise gespielt haben (vgl. Middlemas 1995: 386, 468, 487ff., 598; Andersen

und Eliassen 1996: 40–51, 251). Und diejenigen Verbände, die dazu in der Lage sind oder wären (am ehesten wohl sektorale Industrieverbände), sind nicht unbedingt auch interessiert, sich auf ein anspruchsvolles »euro-korporatistisches« Spiel einzulassen und dem Marktwettbewerb die Funktion der »institutionellen Arbitrage« zu verwehren.

Insgesamt ergibt daher die Prüfung der beiden Kriterien, der Effektivität wie der Legitimität politischer Herrschaft, daß die EU weit davon entfernt ist, die Qualitäten aufzuweisen, die eine staatlich verfaßte »politische Gemeinschaft« ausmachen würden. Sie ist weder eine gouvernementale Wirkungseinheit noch eine demokratische Willenseinheit. Für die Forderung, der Republikanismus müsse mittlerweile auch ohne nationalstaatliche Stützen auskommen und »lernen, auf eigenen Füßen zu stehen« (Habermas 1996: 142), fehlt es an einer förderlichen Lernumwelt.<sup>4</sup> Es ist unstrittig, daß sich beide Defizite nur simultan beheben lassen. Eine Stärkung der Regierungsfähigkeit europäischer Institutionen ist nicht ohne Ausweitung ihrer förmlichen demokratischen Legitimationsgrundlage denkbar. Und in dem Maße, wie sie als Wirkungseinheit in Erscheinung tritt, könnte sie zumindest dann als Focus europa-öffentlicher Willensbildung Bedeutung erlangen, wenn in den nationalstaatlich (und -sprachlich!) fragmentierten Teilöffentlichkeiten die Bereitschaft überwöge, zugunsten einer Beteiligung an der europäischen Politik auf nationalstaatliche Vorbehalte und Rückzugsoptionen zu verzichten. Meine These ist, daß Schritte in Richtung auf eine simultane Überwindung des europäischen Regierungs- wie des Demokratiedefizits nicht nach der Logik des vegetativen Prozesses einer »immer engeren« Verflechtung vorzustellen ist, also als Resultat *interessentrationalen* Handelns der Beteiligten, die sich bei der Verfolgung ihrer Vorteile (bzw. der Vermeidung ihrer Nachteile) und unter der glücklichen Fügung vollendeter Tatsachen und

---

4 Diese Lernumwelt *wäre* eine förderliche, wenn die von Habermas formulierten beiden Bedingungen erfüllt wären: »Die Bürger müssen den *Gebrauchswert ihrer Rechte* auch in der Form sozialer Sicherheit und reziproker Anerkennung verschiedener kultureller Lebensformen erfahren können« (143; Hervorhebung im Original). Diese Erfahrung kann aber, was die »soziale Sicherheit« angeht, erst das Resultat einer als handlungsfähig bereits in Erscheinung tretenden europäischen Regierungsgewalt sein; sowie, was die »reziproke Anerkennung« angeht, das Ergebnis eines Legitimationsverfahrens, das die Befürchtung ausräumen könnte, daß bestimmte, in nationalen Kontexten eingelebte institutionelle Muster und »Lebensformen« (z. B. des schwedischen Alkoholregimes oder der deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten) durch europäisches Diktat schlicht demoliert werden könnten.

emergenter Konsensspielräume vegetativ und absichtslos auf den Zustand einer transnational erweiterten politischen Gemeinschaft zutreiben lassen. »[It] should be obvious that [the politics of European integration] is *not* driven by a logic of ›spill-over‹ from international market integration to supranational state formation« (Streeck 1996: 64; Hervorhebung im Original). Die Logik des Vorteils ist als Vehikel einer politischen Vergemeinschaftung schon deswegen ungeeignet, weil Schritte zur Integration immer auch, zumindest kurzfristig, als Kosten beziehungsweise als Verletzungen von Interessen an Schutz und Sicherheit in Erscheinung treten und insofern die Versuchung zu Ausstieg oder Blockade mit sich führen. Positiv gewendet: Fortschritte auf dem Weg zu einer europäischen Willens- und Wirkungseinheit wird es nur geben, wenn diese sich in den nationalen Öffentlichkeiten auf *normativ überzeugende* Gründe für die Wünschbarkeit einer politischen Integration stützen können, das heißt auf Gründe, die stark genug sind, um die Hinnahme von (temporären) integrationsbedingten Nachteilen von Staaten, Regionen, Sektoren und sozialen Klassen zu motivieren.<sup>5</sup>

### 3 Normative Triebkräfte der europäischen Integration

Zu prüfen ist deshalb (indem wir das Paradigma wechseln und von einer funktionalistischen zu einer stärker »intentionalistischen« Betrachtungsweise übergehen), ob es ein Repertoire an europaweit potentiell verbindlichen sozialen *Normen* gibt, deren motivierende Kraft ausreicht, um jenseits aller partikularen und mehr oder weniger kurzfristigen Interessenskalküle (und eventuell sogar im Widerspruch zu ihnen) die Einrichtung eines föderalen europäischen Herrschaftsverbandes voranzutreiben und zu rechtfertigen.<sup>6</sup>

---

5 Vgl. auch Bercusson et al. (1996).

6 Es fällt auf, daß das Bestehen auf dem normativen Eigenwert der europäischen Integration und das ostentative Herunterspielen interessenrationaler nationaler Gesichtspunkte eine Besonderheit des *deutschen* europapolitischen Diskurses ist, wie er vom überwiegenden Teil der politischen und auch intellektuellen Eliten getragen wird. Demgemäß sind die Zielvorstellungen, die diesen Diskurs bestimmen, auch eher »euro-föderal« als »intergouvernemental«. So gut die Gründe sind, die man sich für diese »Einseitigkeit« einer vorwiegend prinzipien- statt interessengestützten Europa-Argumentation denken kann, so verwundbar ist die Glaubwürdigkeit einer solchen Argumentationspraxis doch für den aus der Außenperspektive leicht aufkommenden doppelten Argwohn, es könne sich hier (a) nur um den Ausdruck einer deutschen Angst vor der Angst aller anderen Europäer vor Deutschland handeln oder, noch gravierender, (b) um einen mit »post-nationalen« Motiven moralisierenden Rauchscheier, mit dem die absehbare und tatsächlich angestrebte Do-

Das ist eine Frage, die oft mit der nach einer europäischen »Identität« gleichgesetzt wird, also der Frage nach der Gesamtheit von verbindlichen und verbindenden Traditionen, welche in der europäischen Geschichte entstanden sind, von den heutigen Europäern übereinstimmend als gültig angeeignet werden und im Verhältnis zwischen den europäischen Nationen politisches Handeln orientieren und legitimieren können.

Herfried Münkler (1991) hat gezeigt, daß »Europa« kein Begriff mit zureichenden *eigenen* Bestimmungen und praktisch konvergenten Handlungsorientierungen ist, sondern ein »Gegenbegriff«. Will sagen: Europa hat sich historisch als Verteidigungsgemeinschaft gegen den »Osten« (den osmanischen, den »asiatisch«-sowjetischen) definiert, als (intern höchst zerstrittene) koloniale Gemeinschaft von »Mutterländern« gegenüber dem Süden oder bisweilen auch als kulturchauvinistische Traditionsgemeinschaft gegenüber dem (angelsächsischen) Westen und seiner »Zivilisation«. Wenn man Europa aus sich selbst heraus und auf sich selbst bezogen normativ gehaltvoll und zugleich ohne heroische Idealisierungen definieren will, zerfällt es sofort in Teilgruppen von Nationalstaaten, die jeweils intern – historisch, geographisch, ökonomisch, politisch, konfessionell – größere Affinitäten aufweisen als zu anderen, ebenfalls »europäischen« Ländern, im Verhältnis zu denen die gemeinsame Geschichte eher als trennend denn als verbindend erinnert wird. Die lateineuropäischen Mittelmeerstaaten, die griechisch-orthodoxen Länder, die karolingischen Länder, die Habsburg-Nachfolger, die deutschsprachigen Länder, die britischen und französischen Modellfälle der westlichen Demokratie, die britischen Inseln, Benelux, Skandinavien, die baltischen Staaten, die Alliierten des Zweiten Weltkrieges, die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer, die vier außerhalb der NATO stehenden neutralen Länder, die Küstenstaaten der drei europäischen Meere – das sind einige der sich zum Teil überschneidenden Teilaggregate Europas, deren »gemeinsame Wurzeln« zu tief liegen, als daß sie – so lautet meine Null-Hypothese – heute die verpflichtenden Kräfte eines europäischen Bürgerstatus und einer europaweiten sozialen Solidarität noch hervortreiben könnten. Die meisten Europäer befinden sich in der Sicht der meisten anderen Europäer nicht im Status von »unseresgleichen«<sup>7</sup>; diese Vorstellung

---

minanz der Bundesrepublik Deutschland (und ihrer »Bundesbank«) über das währungsunierte Europa nur vernebelt werden solle.

7 Andererseits befinden sie sich auch nicht im Verhältnis von Menschen, die unbedingten Anspruch auf solidarische Hilfe hätten. Wer zu solidarischem Handeln zugunsten Notlei-



einer (historisch, konfessionell, sprachlich, ökonomisch, geographisch, politisch oder wie immer begründeten) »Familienähnlichkeit« wird typischerweise für (ausgewählte) »Nachbarn« reserviert und nicht auf alle Europäer ausgedehnt. »Die« Europäer sind, jedenfalls im Innenverhältnis, eher eine deskriptive sozialgeographische Kategorie als eine zur Selbstkennzeichnung gebräuchliche Reflexions- und politisch instruktive Willenskategorie. »European integration must recreate what exists on the level of the nation state, but this is impossible because Europe is devoid of a cultural framework independent of the nation state« (Delanty 1996: 6).

Des weiteren muß bei einer Beurteilung der moralisch-politischen Motive, welche eine politische Einigung Europas antreiben könnten, das Ausmaß der interessenorientierten Befürchtungen sozusagen gegengerechnet werden, die sich mit dieser Perspektive verbinden.

Because of considerable political determination to see EMU succeed, the Maastricht Treaty and European integration soon became synonymous in the minds of many Europeans with economic austerity, stagnation, and growing unemployment. (Baun 1996: 133)

Die zumindest ungewissen Folgen der Währungsunion und des Binnenmarktes für Geldwertstabilität und Beschäftigungsniveau haben einen *backlash* hervorgerufen, der es im Jahre 1997 unwahrscheinlich erscheinen läßt, daß eine Volksabstimmung über Fragen der weiteren Integration ein deutlich positives Ergebnis erzielen würde (vgl. Immerfall und Sobisch 1997). Die europapolitischen Eliten sind deshalb nachdrücklich bemüht, die ökonomischen Interessen an der Realisierung des Binnenmarktes und seiner Regulierung mit einem Unterfutter symbolisch-expressiver und moralischer Prinzipien einer europäischen Identität auszustatten. Selbst wenn, was sich erst noch herausstellen muß, die Wirtschafts- und Währungsunion die Segnungen eines Positivsummen-Spiels mit sich bringt, bei dem auf lange Sicht keiner der Teilnehmer verliert, erzeugt der gedankliche Vorgriff auf diese Segnungen keine motivationale Schubkraft: »People do not fall in love with a common market« (J. Delors).

Die Suche nach solchen Prinzipien, welche den Gedanken an die Einigung Europas auch unabhängig von der Bilanz positiver und negativer *pay-offs* zu einer hegemonialen Idee machen könnten, scheint freilich in unschlüssigen Ansätzen steckengeblieben zu sein. Wenn Ideen wie wirtschaft-

---

dender ernstlich zu bewegen ist, der wird deshalb seinen Spendenscheck immer noch eher nach Bangladesh adressieren wollen als an die Bewohner des irischen Nordwestens.

licher Wohlstand und seine gerechte Verteilung, Frieden, Menschenrechte und Demokratie die genuin europäischen Bezugswerte sind, dann sind die Verträge von Maastricht und Amsterdam schwerlich Dokumente, die einem an diesen Werten orientierten europäischen Verfassungspatriotismus Nahrung geben könnten. Zudem sind die Kompetenzen, deklarierten Absichten und finanziellen Handlungsspielräume der europäischen Organe gleichermaßen nicht gewichtig genug<sup>8</sup>, um die Erwartung zu erzeugen, die europäische Politik könne sich in absehbarer Zukunft als ein Bollwerk sozialer Gerechtigkeit erweisen.

The articulation of a symbolic discourse of Europeaness has ... had little impact (and even that has often been negative, notably in the anti-Muslim overtones of the idea of a »Christian« Europe), and the institutions designed to embody it (e.g. European citizenship as created by the Maastricht Treaty, or even direct elections to the European Parliament) have been highly marginal. (Crowley 1996: 156)

Angesichts der erreichten Größe der EU und der Diversifikation ihrer Ökonomien und Kulturen muß jeder Versuch einer überwölbenden symbolisch-moralischen Selbstkennzeichnung Europas auf immer abstraktere Formeln ausweichen. Die Diversifikation erstreckt sich nicht nur auf 11 Sprachen und drei große christliche und weitere nicht-christliche Religionsgemeinschaften, sondern auch auf die gewachsene geographische Distanz, die Unterschiede der Mitgliedstaaten in ihren bisher mit Europa bereits gemachten Erfahrungen und vor allem das Gefälle der wirtschaftlichen Entwicklung und Leistungsfähigkeit, das zwischen ihnen besteht<sup>9</sup> (Rose 1996: 278). Zudem dürften europafreundliche Massendispositionen auch weiterhin von der verteilungspolitischen Perspektive in ihr Gegenteil, nämlich in den vielbeklagten *Euro-backlash*, verkehrt werden, da die struktur-, regional- und vor allem agrarpolitische Subventionsfähigkeit der EU aus fiskalischen Gründen erheblich abnimmt (Baun 1996: 143) und da außerdem die Osterweiterung der EU eine Gruppe von Ländern zu Mitgliedern machen würde, die auf unabhärbare Zeit Netto-Empfänger von EU-Mitteln sein würden.<sup>10</sup> Diese Kon-

8 »EU social expenditure amounted in 1994 to 0.9 per cent of the welfare budget of the member states« (Gomà 1996: 222).

9 Das Gefälle zwischen dem Pro-Kopf-Produkt Luxemburgs und Griechenlands verhielt sich 1995 wie 3 zu 1.

10 Hier zeigt sich übrigens, daß die EU auch insofern nicht als analoges Gebilde zu einem normalen »Staat« vorgestellt werden kann, weil nach dem Zusammenbruch des Staatssozialismus und seiner Westgrenze weder die Frage des europäischen Staatsgebietes noch

stellation europäischer Werte und nationalstaatlicher Interessen führt dazu, daß die symbolische Gestalt Europas und der politisch-moralische Anspruch, welcher der EU plausibel beigelegt werden kann, sichtlich verfallen.

Von zuständiger Seite ist sogar die These vertreten worden, daß ein Prinzip, das zweifelsfrei als »europäischer« Wert zu betrachten ist, nämlich das der Demokratie, von der politischen Integration Europas nicht etwa bestärkt, sondern lädiert wird. »Das Demokratieprinzip kommt in den Mitgliedstaaten zur Geltung, diesen schwinden jedoch die Entscheidungsbefugnisse; die Entscheidungsbefugnisse wachsen der Europäischen Gemeinschaft zu, dort ist aber das Demokratieprinzip nur schwach ausgebildet.« (Grimm 1994: 34). Und das, wie gezeigt, nicht nur aus Gründen, die sich mittels einer Stärkung des Europäischen Parlaments und der Ausweitung des Mehrheitsprinzips im Ministerrat leicht beheben ließen. Scharpf (1996/97: 65) konstatiert lapidar: »Das Demokratiedefizit läßt sich nicht wegreformieren.« Grimm zufolge geht es darauf zurück, daß es schon aus Gründen der europäischen Vielsprachigkeit keine europäische Öffentlichkeit gibt, welche die Parteien und legislativen Körperschaften so zu beobachten, zu kritisieren, zu inspirieren und unter informelle Rechenschaftspflichten zu stellen in der Lage wäre, wie es nach den Standards einer westeuropäischen Demokratie (im Gegensatz zum bloßen »Elektoralismus« einer »delegativen Demokratie« in Lateinamerika; vgl. O'Donnell 1994) zu fordern ist. Dieser Forderung ist aber, weil und solange es kein europäisches »Volk« gibt, alternativlos im nationalstaatlichen Rahmen Genüge zu tun. Daraus folgt, daß eine Europäische Union, die sich in ihrer Struktur und Funktion an einen föderalen Staat annähern wollte, demokratische Prinzipien geradezu verschleifen würde – und deshalb unter politisch-normativen Gesichtspunkten weiterhin auf die rechtliche Grundlage eines völkerrechtlichen *Vertrages*, nicht die einer europäischen *Verfassung*, gestellt bleiben muß.<sup>11</sup>

Gewiß, dieser Negativbefund ist umstritten. So hält es Sassoon für denkbar, wünschenswert und selbst für den Bestand des erreichten Integrationsniveaus unerlässlich, daß die weitere europäische Integration nicht mehr (wie bisher) von den emergenten Steuerungsproblemen des Binnenmarktes und den auf sie reagierenden und revidierbaren Ad-hoc-Lösungen, sondern im Gegenteil von der Zielvorstellung einer sozialpolitisch gesicherten »demo-

---

die des europäischen Staatsvolkes so definitiv geklärt ist, wie es für einen regulären Staat vorauszusetzen ist.

11 Dieser Konklusion hat Habermas (1996) mit Vehemenz, wenn auch mit einigen kühnen normativen Unterstellungen, widersprochen.

cratic union of citizens« (Sassoon 1996: 15) vorangetrieben wird. Zu diesem Zweck schlägt er vor, ein gesamteuropäisches normatives Minimum in einer *European Charta* zu verankern, die abstrakter ist als der *acquis*, zugleich den Grund- und Sozialrechtsschutz zumindest in einigen der Mitgliedstaaten aufbessert und die europäische Gesetzgebung demokratisiert. Insgesamt soll die Charta dazu dienen, die politischen Prinzipien eines »European model of social capitalism« für alle gegenwärtigen und zukünftigen Mitglieder der Union verbindlich zu machen. Ähnlich wird in dem Manifest von Bercusson et al. (1996: 18) die politisch-moralische Validität eines spezifisch »europäischen Projekts der Moderne« und dessen Kombination von Produktivität und politisch-institutioneller Marktkorrektur beschworen.

Aber das ist ein Deutungsvorschlag für den politischen Sinn der europäischen Integration, nicht die Beschreibung eines bereits gefestigten Meinungsbildes. Der Vorrat an politisch motivierenden Sinnbezügen für Integration ist beschränkt. Dem entspricht die Knappheit an guten Gründen, auf die sich die Eliten der europäischen Institutionen bei ihrem Versuch berufen könnten, den Bürgern der Mitgliedstaaten unmittelbar wirksame Pflichten aufzuerlegen. Wo solche Pflichten vorgesehen sind, werden sie auf dem indirekten Weg über nationalstaatliche Verwaltungen exekutiert. Was »europäisch« getan werden kann, das kann nur aufgrund (gegebenenfalls auch pauschalierter, im Extremfall sogar irreversibler) nationalstaatlicher Ermächtigungen europäischer Instanzen getan werden; und Rechtsbefehle (»Direktiven«) der Europäischen Union können (soweit sie sich nicht ohnehin auf den Status von »Empfehlungen« beschränken) erst nach Übernahme durch nationale gesetzgebende Körperschaften rechtliche Bindungswirkung entfalten. Die europäische Exekutive ist demgemäß weit von der Kapazität entfernt, Steuern zu erheben, Verteidigungsfunktionen zu erfüllen, oder unmittelbar wirksame Rechtsbefehle erlassen zu können – von Kompetenzen auf dem Gebiet der Volksbildung ganz zu schweigen. Das liegt daran, daß die Angehörigen eines Nationalstaates in aller Regel ihren Mitbürgern durchaus das Recht zugestehen und die moralische und kognitive Kompetenz zubilligen, nach gemeinsam geschaffenen Verfassungs- und legislativen Verfahrensgrundsätzen Pflichten zu normieren – aber eben *nur* der Gesamtheit der *nationals*! Auch der sog. »*acquis communautaire*«, das heißt der gewaltige Bestand an Normen des sekundären Europarechts, entfaltet geringe verpflichtende Wirkung; er erlaubt es den Mitgliedern, im Sinne einer »variablen Geometrie« aus den Vorschriften herauszuoptieren. Im Falle der Osterweiterung und der Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten wird er darüber hinaus von zahllosen und langfristigen Ausnahmestimmungen durchlö-

chert sein. Außergewöhnlich beschränkende Verfahrensvorschriften stehen auch der Fähigkeit der beiden Träger europäischer legislativer Funktionen, dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat, im Wege, aus eigener Vollmacht den europäischen Bürgern rechtliche Pflichten aufzuerlegen. Die europäischen Gewalten haben tatsächlich allen Anlaß, sich mit einer Taktik des *low profile* im Hintergrund zu halten, weil es ihnen für weitergehende Herrschaftsambitionen nicht nur an einem formellen demokratischen Mandat, sondern auch an spezifischen, in den europäischen Ländern weithin geteilten Sinnbezügen fehlt, unter Berufung auf die sich Ziele und Mittel europäischen Regierungshandelns rechtfertigen ließen.

Arbeitsteilung und Interdependenz generieren nicht automatisch Solidarität und Vertrauen. Der Integration von nationalen Systemen durch Handel und Faktormobilität folgt die soziale Integration, das heißt die Annäherung von sozialen Normen und kognitiven Orientierungen, keineswegs auf dem Fuße. Der Horizont des Binnenmarktes deckt sich nicht mit dem einer europäischen politischen Gemeinschaft als einem zusammenhängenden Willensverband. Wenn dieser zustande kommen soll, bedarf er eigener und zusätzlicher Motive. Diese können – alternativ oder in Kombination – aus wiederum fünf denkbaren Sinndeutungen einer europäischen politischen Vergemeinschaftung gewonnen werden, die allerdings sämtlich gravierenden Einwänden und Gegenmotiven ausgesetzt sind.

1. *Europa als Friedensordnung.* Die politische Integration Europas ist wünschenswert (und die für sie erforderlichen ökonomischen Kosten und nationalstaatlichen Souveränitätseinbußen sind hinnehmbar), weil sie mit Blick auf die Schrecken der Weltkriege eine definitive Überwindung der Rivalität europäischer Nationalstaaten und ihrer militärischen Virulenz verspricht. Dabei geht es insbesondere um die definitive »Einbindung« des Ursprungslandes der Weltkriege, nämlich Deutschlands, das zugleich der größte und an unmittelbar angrenzenden, potentiell bedrohten Nachbarländern reichste Mitgliedstaat ist. In diesem Motiv mischen sich die Angst aller anderen vor den Deutschen mit der Angst der Deutschen vor der Angst aller anderen.<sup>12</sup> Allerdings: »Fear is no longer enough to drive

---

12 Eine weitere Facette von Angst und Argwohn unter den Mitgliedern der EU besteht im Hinblick auf Deutschland darin, daß nur in diesem Land »a preference for supranational empowerment as a national goal« überwiegt (Marks et al. 1996). Selbst wenn diese Präferenz als aufrichtig anerkannt und nicht als »veil for other objectives« verdächtigt wird, kann sich – in den Leitartikeln der FAZ und anderswo (Markovits und Reich 1997) – noch

European integration forward« (Ian Buruma, *New York Review of Books*, Oct. 17, 1996: 57). Dies nicht nur deshalb, weil die Erfahrung von Weltkrieg und Naziterror durch Zeitablauf distanziert ist; sondern auch deswegen, weil zwischen den gefestigten Demokratien der EU-Mitgliedstaaten militärische Krisensituationen heute auch als eine ferne Eventualität nicht mehr plausibel sind. Internationale Garantien machen die Staatsgrenzen im Bereich der aktuellen und prospektiven EU-Mitglieder faktisch unantastbar, und im übrigen ist das Verlangen von Staaten, Kontrolle über die Ressourcen anderer Staaten zu erlangen, durch »friedlichen« Handel und Kapitalverkehr leichter zu erfüllen als durch die Anwendung militärischer Gewalt. Allerdings: Auch wenn *bestehende* Grenzen unantastbar sind, ist damit keine Garantie gegen die (vergleichsweise wohl aktuellere) Gefahr gegeben, daß in separatistischen Bürgerkriegen *neue* Grenzen errichtet werden oder jedenfalls, wie in Nordirland, die Gebietszugehörigkeit einer Region zu einem Nationalstaat gewaltsam in Frage gestellt wird. Es ist nicht zu sehen, inwiefern die EU (einschließlich der Westeuropäischen Union und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik) dafür qualifiziert sein sollte, diesem neuen Typ militärischer Konfliktgefahren (vgl. auch das Beispiel Zyperns) Einhalt zu gebieten. Im Gegenteil: Die Staatengemeinschaft der EU hat durch die Rolle, die einzelne ihrer Mitglieder und sie in ihrer Gesamtheit nach 1991 in Jugoslawien gespielt haben, so eklatant versagt, daß sie als Garantie-Instanz einer europäischen Friedensordnung nachhaltig diskreditiert erscheint. Kurz: Die EU dient einem Frieden, der tatsächlich gar nicht bedroht ist, ist aber machtlos gegenüber internen und in angrenzenden Gebieten sich manifestierenden Kriegsgefahren subnationaler Art, die sehr wohl aktuell sind.

2. *Europa als Bollwerk der Freiheit*. Auch die Antithese von Freiheit und Menschenrechten gegen den »totalitären« Block von Warschauer Pakt und RGW (Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe) bietet seit 1989 keinen politisch-motivationalen Negativbezug mehr. Vielmehr hat die plötzliche blockpolitische »Dekompression« der mittel- und osteuropäischen Länder eine lange Warteschlange von Beitrittsaspiranten entstehen lassen, auf die sich die bisherigen Mitgliedstaaten der EU zwar nicht mehr (wie früher) am Maßstab der politischen und bürgerlichen Freiheiten und der Menschenrechte negativ beziehen können, aber auch nicht unzweideutig posi-

---

Mißtrauen regen gegen die Anomalie eines Nationalstaates, der dem Interesse an seiner eigenen Souveränität mißtraut und sie deshalb abzuschaffen trachtet.

tiv. Die Minderheiten-, Menschenrechts- und Medienpolitik, die zumindest bei einzelnen dieser Beitrittskandidaten zu beobachten und dort aus zum Teil wenig gefestigten politischen und ökonomischen Verhältnissen einerseits, dem Fehlen zivilgesellschaftlicher Traditionen der politischen Kultur andererseits auch zu erklären ist, lassen es fraglich erscheinen, ob ausgerechnet der Freiheitsbegriff (so vehement er im Falle der Türkei im Dienste von Veto-Argumenten gehandhabt wird) sich tatsächlich als positives, normativ einendes Band zu den Ländern (Süd-)Osteuropas, aber auch des Baltikums anbietet. Auch in dieser Hinsicht scheint »Europa« seine moralischen Konturen verloren zu haben (vgl. Judt 1996: 142–159).

3. *Europa als singuläre Synthese politischer Werte und Prinzipien.* Europa kann als der historische Ort zumindest idealisiert werden, an dem die drei untereinander spannungsreichen Komponenten der politischen Modernisierung, nämlich bürgerliche Rechtsgleichheit, Volkssouveränität und soziale Gerechtigkeit, theoretisch vorbereitet und zumindest für begünstigte Perioden und Länder miteinander zur Synthese gebracht worden sind. Am institutionellen Resultat dieser Verbindung, dem Modell eines »freiheitlich-demokratischen Sozialstaats«, fällt eine Widersprüchlichkeit auf. Einerseits ist die zuverlässige *Realisierung* dieser »europäischen« Synthese in Europa selbst nur ausnahmsweise und zeitlich begrenzt gelungen, vor allem unter den förderlichen Bedingungen der von einem System kontrollfähiger Nationalstaaten moderierten Nachkriegsprosperität im dritten Viertel des 20. Jahrhunderts. Andererseits ist der normative *Anspruch*, eine solche Synthese zustandezubringen, keineswegs mehr ein *europäisches* Spezifikum, sondern gehört nahezu im gesamten OECD-Bereich und darüber hinaus zum Kernbestand der hegemonialen politischen Ideen. Der europäische Universalismus hat sich als Idee nahezu globalisiert, in Europa selbst aber als praktischer Anspruch vielfältig blamiert. Während heute im Vergleich der OECD-Länder etwa Australien als plausibler Kandidat für den Rang der gelungensten und dauerhaftesten Synthese jener drei Prinzipien dasteht, warnen im Blick auf Europa Liberale vor der Gefahr eines »neuen Autoritarismus«, dem – bei den Verlierern wie (fast) ebenso bei den Gewinnern eines verschärften globalen Wettbewerbs – Bürgerfreiheiten, politische Partizipations- und soziale Schutzrechte zum Opfer fallen könnten (vgl. Dahrendorf 1996). Weder auf die Idee noch auf die Realität von Freiheit, Demokratie und Sozialstaat kann Europa heute einen distinktiven Monopolanspruch erheben.

Eine scharfe *externe* Trennlinie zwischen Europa und Nicht-Europa kann damit nicht normativ, sondern allenfalls im Sinne einer europäischen Politik handels- und migrationspolitischer Selbst-Abschottung einer »*Fortress Europe*« gezogen werden. Die in Europa historisch begründeten Werte und Prinzipien dagegen sind – als Synthese aus jüdisch-christlichen, aufklärerisch-liberalen und sozialistischen Traditionsbeständen – zu Bestandteilen eines tendenziell globalen Gemeingutes geworden und eignen sich deshalb nicht (jedenfalls nicht ohne Regression auf eine von Huntington vorausgedachte kultur- und religionspolitische Konfrontationsstrategie), als auszeichnendes *proprium* Europas. Daran ändern auch Redensarten wie die vom »gemeinsamen geistigen Erbe« Europas (R. Herzog) nichts, weil sie im beschwörenden Rückblick in Epochen verhaftet sind, in denen dieses Erbe *nur* in Europa anzutreffen war. Gleichzeitig lassen sich die *internen* Differenzierungen nicht übersehen, denen diese Werte-Synthese in Europa selbst mit seinen Sprachen, Kulturen, Konfessionen, historischen Traditionen und nationalen Souveränitätsverständnissen ausgesetzt ist, und zwar umso ausgeprägter, je größer und damit heterogener Europa aus sicherheits- und wirtschaftspolitischen Gründen konzipiert wird. So sucht man vergeblich nach Normen und Prinzipien, die *überall* in Europa und *nur* Europa maßgeblich wären. Europa ist eine Mega-Region, der es an distinktiven normativen Grundlagen politischer Vergemeinschaftung fehlt.

4. *Europa als Lebensform und geteilte Lebenswelt.* Der Gemeinsame Markt und die von ihm geförderte Mobilität von Personen und Waren führt, so ist zu vermuten, zur transnationalen Angleichung von Lebensweisen und Konsumstilen, darüber hinaus zur wachsenden motivationalen und kognitiven Durchlässigkeit nationaler Grenzen. Transnationaler Tourismus, über Medien vermittelte Sportereignisse, eine gewisse Öffnung der nationalsprachlichen Kommunikationskreise durch zunehmende Fremdsprachenkenntnisse, die europaweite Verbreitung visueller und akustischer (also sprach-unabhängiger) Kunst- und Unterhaltungsprogramme sowie die hohe Medienpräsenz von Europa-Themen könnten in dieselbe Richtung wirken. Die mit diesen Phänomenen verbundenen Gewöhnungs- und Orientierungseffekte könnten durchaus einmal, bei gleichzeitiger sorgfältiger Schonung lokaler und regionaler Traditionsbestände, ein europaweiter mentaler Bezugsrahmen einer positiv besetzten kognitiven Routine werden. Tatsächlich ist aber einstweilen eine »europäische« Selbstidentifikation der Europäer (außer im kleinen Luxemburg mit seinem Anteil



von 29 Prozent EU-Ausländern an der Wohnbevölkerung) ein Randphänomen. »Nur eine kleine Minderheit von De-Jure-Europäern fühlt sich heute auch im psychologischen Sinne als ›Europäer‹ und »Akademiker fühlen sich anteilmäßig doppelt so häufig ›europäisch‹ wie Personen mit niedriger formaler Bildung« (Immerfall und Sobisch 1997: 33). Der europäische Bezugsrahmen ist demnach der eines schmalen Segments von Eliten, während Einstellungen zu Fragen der Arbeit und Politik, Religion, Familie und Bildung nach wie vor nationaltypischen Mustern folgen. Die Versuche, diese Fragmentierung mit europa-orientierten kultur- und bildungspolitischen Programmen zu überwinden und durch »interkulturelle Kommunikation« den »europäischen Einigungsprozeß als Bildungsprojekt« zu konzipieren und so das »völlige Umdenken des Bürgers von einem nationalen zu einem europäischen Weltbild« zu befördern (Hornstein und Mutz 1993: 22, 249) sind wohl angesichts der tiefen Irritationen, die den Integrationsprozeß begleiten, ihrem möglichen Ergebnis nach (wenn nicht schon vom Ansatz her) bestenfalls skeptisch zu beurteilen.

5. *Europa als politisch-ökonomischer Skaleneffekt.* Es liegt auf der Hand, daß ökonomisch, politisch, technisch-wissenschaftlich und militärisch die gebündelten Ressourcen der (erweiterten) EU dieser Handlungsmöglichkeiten eröffnen würden, die denjenigen herkömmlicher ökonomischer »Weltmächte« gleichkommen oder sie übertreffen. Hier zeichnet sich die Entstehung eines politischen und gesellschaftlichen Problemlösungspotentials ab, das weit jenseits der Aspirationen auch der größten europäischen Nationalstaaten liegt. Weniger deutlich ist, was die einvernehmlich als solche erkannten Probleme sind, auf deren Lösung dieses Potential verwendet werden könnte und die das *pooling of resources* (im Unterschied zur bloßen Beseitigung von Schranken der Faktormobilität) motivieren könnten. Die einzigen Europäer, die ein klares und vorrangiges Interesse an gut dotierten europäischen Fonds haben, sind die Noch-nicht-EU-Europäer der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer. Für sie hängen Tempo und Richtung ihrer ökonomischen und politischen Modernisierung entscheidend davon ab, ob und wie bald sie als Voll-Mitglieder an den Mitteln von Struktur- und gegebenenfalls auch Agrarfonds partizipieren können. Aber angesichts der akuten Haushalts- und Arbeitsmarktkrisen in vielen der heutigen EU-Mitgliedstaaten ist es die Wahrnehmung genau dieser Interessen, welche die bisher belastbare, insbesondere auch unter den Bedingungen des Kalten Krieges aufgebaute Toleranz für transnationale Umverteilung bei den Westeuropäern

schrumpfen lassen. So läge etwa die Ausweitung der bisherigen Gemeinsamen Agrarpolitik auf ein Land wie Polen, in dem nicht weniger als 27 Prozent der Erwerbstätigen im landwirtschaftlichen Sektor tätig sind, offenkundig weit außerhalb des realistisch Denkbaren. Auch ist der Beitrag, den die mittel- und osteuropäischen Länder langfristig zu vermeintlichen oder tatsächlichen europäischen Kollektivgütern leisten könnten (neue Märkte, Investitionsgelegenheiten, militärische Sicherheit, Migrationskontrolle), für die Mitgliedstaaten (außer vielleicht für Teile der deutschen politischen Eliten) nicht hinreichend evident, um bei der Osterweiterung der EU ähnlich generöse Hilfestellungen zu motivieren wie seinerzeit bei der Süderweiterung. Es kommt hinzu, daß angestrebte Skalen- und Synergieeffekte ja nicht nur über europäische Fonds, sondern auch, unterhalb der Ebene der Union, durch bi- und multilaterale wirtschaftliche, wissenschaftlich-technische und auch militärische Kooperationsformen erzielbar sind.

Wenn die möglichen Skaleneffekte der europäischen Integration realisiert werden sollen, dann benötigt man dazu konsentrierte Ziele und Projekte, die hinreichend überzeugend sind, um temporäre verteilungspolitische Opfer einzelner Mitgliedstaaten hinnehmbar erscheinen zu lassen. An solchen Zielen und Projekten besteht Mangel. Die Frage nach der *finalité* Europas löst nicht nur in Frankreich Verlegenheit aus. Das wäre anders, wenn Formen »positiver« Integration erkennbar wären, welche die europäische »polity« zum Vehikel eines europaweiten Sozial- und Beschäftigungspaktes machen könnten. Das Gegenteil ist – wegen der Folgen, welche die »negative« Integration für die kompetitive Deregulierung nationaler Arbeits- und Umweltschutzstandards und für den Zwang zur Konsolidierung der Haushalte hat – der Fall. Das einzig verbleibende Gegenargument ist, daß die politische Integration Europas als *Fortress Europe* wenigstens den Schutz vor externen Wettbewerbern, vor allem vor den nordamerikanischen und ostasiatischen Akteuren der »Trilaterale«, organisieren könnte – wenn auch nicht den Schutz der Europäer vor anderen europäischen Wettbewerbern.

Das Bewußtsein von der Dringlichkeit »transnationaler« Probleme und Problemlösungen ist verbreitet. Nationalstaaten sind zu schwach und zu kleinräumig, um für sich allein grenzüberschreitende klimatische, ökologische, konjunkturpolitische, entwicklungs-, migrations-, kriminal-, medien-, sicherheits- und außenpolitische Probleme erfolgreich angehen zu können. Gewiß könnte Europa, nach innen und nach außen, ein Akteur werden, der – gleichsam wie ein Nationalstaat höherer Ordnung – den

Folgeproblemen einer unkontrollierten Globalisierung der Finanzmärkte ihre Fatalität nimmt und sie wieder politikfähig macht. Aber das hängt von einer übereinstimmenden Willensanstrengung aller Beteiligten – und diese wiederum davon ab, daß die politische Integration zu einem Volumen an *governing capacity* führt, deren problemlösende Effekte einerseits »einen Unterschied machen« und deren Kosten andererseits intern anerkanntermaßen »fair« zugeteilt werden können. Nur ein naiver Funktionalismus wird darauf bauen, daß Probleme, die sich ihrer globalen Natur nach am wirksamsten »gemeinsam« lösen lassen, spontan auch die Kooperationsbereitschaft generieren, welche diesen Skaleneffekt zur Geltung bringt. Wahrscheinlicher dagegen ist die individuell-rationale Reaktion, daß entweder »alle einzelnen« auf die Problemlösungsbeiträge »einzeln anderer« warten oder aber ihre lokalen Probleme mit Hilfe und zu Lasten aller anderen zu externalisieren versuchen. Die klägliche Rolle Europas in den post-jugoslawischen Kriegen sollte allzu optimistische Vermutungen über gemeinsame europäische Problemlösungskapazitäten für viele Jahre zum Schweigen verurteilen. Im übrigen ist Europa nicht nur der Bezugsrahmen möglicher kooperativer Problemlösungen, sondern auch die Szene einer intensiv perzipierten Gefahr von *Problemdiffusionen* (vgl. die Diskurse über BSE und »Schengen«; auch die verteilungspolitischen Belastungen, die den Konvergenzkriterien der Währungsunion kausal zumindest zugerechnet werden).

Damit ist das Repertoire an Werten und Prinzipien, mit denen sich »Europa« begründen läßt, wohl erschöpft. Die Prüfung der normativen Argumentationslage, mit der das Projekt einer politischen Union Europas zu begründen wäre, führt nicht zu durchweg negativen, aber doch zu ambivalenten Ergebnissen. Gleichzeitig scheint der Bedarf an Motiven, aus denen die Bürger Europas sich mit dem Projekt einer politischen Integration auch unabhängig von nationalen und Gruppeninteressen identifizieren könnten, mit dem Fortschritt der Integration selbst zu wachsen. Zwar gibt es (mit der Ausnahme Österreichs, wohl auch Griechenlands) in keinem EU-Land nennenswerte Erfolge einer rechtspopulistisch-nationalistischen politischen Mobilisierung gegen die Integration; aber das muß keine auf Dauer feststehende Tatsache sein. Je spürbarer insbesondere die interessenpolitisch negativen Auswirkungen der Integration werden, desto größer wird der Bedarf an verpflichtenden Argumenten für die Fortsetzung der Integration –, und desto unglaubwürdiger werden Theorie und Praxis eines integrationspolitischen Funktionalismus, der suggeriert, daß sich das europäische Projekt – mal

stockend, mal beschleunigt – unter dem Druck gegebener Interdependenzen und emergenter Eliten-Konsense irgendwie »von selbst« vollendet.

#### 4 Entgrenzung als Selbstentpflichtung

Ich möchte abschließend die Fragerichtung umkehren und nicht weiter die normativen *Gründe* und Motive für die politische Integration prüfen, sondern die Frage nach den sozialmoralischen *Auswirkungen* der vollzogenen Integration berühren. Hier lautet die optimistische Vermutung, daß die vollendeten Tatsachen sich auf dem Wege von Gewöhnung, wahrgenommener Bewährung und wachsender Vertrautheit ihre eigene motivationale Grundlage schaffen – zumal dann, wenn der Einwand des »Demokratiedefizits« durch geeignete institutionelle Innovationen einmal in seinem Gewicht vermindert sein sollte. Eine weniger optimistische, aber vielleicht realistischere Alternative läßt sich in der Vermutung zusammenfassen, daß je größer der Bezugsrahmen von Wettbewerbs- und Interdependenzbeziehungen ist, desto *kleiner* gegenläufig der Horizont von Vertrauen, Solidarität und anderen Potentialen einer zivilgesellschaftlich-republikanischen politischen Vergemeinschaftung wird. Die *Entgrenzung* von Funktionszusammenhängen wäre in diesem Falle begleitet von der (Selbst-)*Entpflichtung* von Individuen, Gruppen, Regionen und ganzen Staaten gegenüber der EU-weiten Gesamtheit derjenigen, die von diesen Funktionszusammenhängen betroffen sind. Kurz: Wenn die Grenzen des Nationalstaates porös werden, entwickeln sich die funktional-systemischen und die sozialmoralischen Modi der Integration gegenläufig.

Ein Blick auf die berufsständische und regionale Parzellierung des deutschen Tarifwesens und der Sozialversicherungssysteme ist hier instruktiv. Diese Systeme mit ihren erheblichen, wenn auch mehr oder weniger verborgenen Umverteilungseffekten legen die Vermutung nahe, daß Solidaritätspotentiale umso leichter mobilisiert werden können, je begrenzter und intern homogener der Kreis der Nutznießer bleibt. Solange diejenigen, denen »unsere« überproportionalen Beiträge letztlich zugutekommen, nach eingelebten Kategorien (wie Beruf, Region, Betrieb, Status, Sektor usw.) als »unseresgleichen« zu qualifizieren sind, bleibt die Umverteilungstoleranz der »Nettozahler« belastbar. Sobald jedoch die Nutznießer »meiner« Opfer in meiner Wahrnehmung als »irgendwer«, gar als »die anderen«, als *free riders* oder »Ausbeuter« figurieren, wird eine Gestaltwahrnehmung dominant, welche

eine »egoistische« Leistungsverweigerung durchaus rechtfertigen kann. Und wenn der Schutz- und Souveränitätsraum, der durch nationalstaatliche Grenzen markiert ist, durch Öffnung dieser Grenzen und Souveränitätsverzichte extern in Frage gestellt ist, dann kann es unter Verweis auf diese bedrohliche »Entgrenzung« zur Maßstabsverkleinerung der Bezugs-Kollektive kommen, deren Angehörige sich untereinander unter Prämissen von Vertrauen und Solidarität als zugehörig anerkennen. Weder die norditalienischen (»padanischen«) fiskalpolitischen Sezessionsbestrebungen noch die in der Bundesrepublik Deutschland aktuellen Vorschläge für eine Regionalisierung der Sozialversicherungssysteme lassen sich wohl ohne Bezug auf die Sparzwänge und neuen Wettbewerbsverhältnisse erklären, welche der Gemeinsame Markt mit sich bringt.

Der größte bekannte Sozialverband, der Umverteilungsoffer bisher zumutbar machen konnte, war der Nationalstaat. Umso größer sind die zu erwartenden Widerstände, wenn Umverteilungszumutungen über diesen Horizont hinaus ausgeweitet werden. Die Akteure fühlen sich dann moralisch überfordert, und eine nicht unwahrscheinliche Reaktion auf diese Wahrnehmung ist, daß sie beginnen, sich umso bedenkenloser moralisch selbst zu unterfordern. Sie beginnen dann (wie in Banfields Modell des »*amoral familism*«), sorgfältig darauf zu achten, daß jenseits der unmittelbaren Angehörigen des eigenen sozialen Lebenskreises niemand von »meinen« Leistungen profitieren kann. Diese entsolidarisierende Schrumpfung der operativen Horizonte von Vertrauen und Verpflichtung ist ein Effekt der Öffnung nationalstaatlicher Grenzen, der bei »Reichen« wie bei »Armen« gleichermaßen zu erwarten ist: bei jenen, weil sie sich nationalen und transnationalen Ansprüchen an ihre Ressourcen rationalerweise zu entziehen suchen, und bei diesen, weil sie als *policy takers* von Regional- und Strukturfonds ebenso rationale Gründe haben, sich gegenüber den europäischen Behörden für die Profilierung ihrer subnationalen Identitäts- und Anspruchsgrundlagen zu engagieren; und diese beiden Strategien stehen ersichtlich in einem Zusammenhang wechselseitiger Steigerung. So erscheinen »grenzenlose« Systeme, jedenfalls solange sie nicht von entsprechend großräumigen Ansätzen zur politischen Vergemeinschaftung ausgefüllt sind, geradezu als Programme für moralische und legitimatorische Selbstüberforderung; der daraus resultierende Streß liefert dann die Vorwände für eine moralische Selbstunterforderung und (mit »postmodernen« beziehungsweise neoliberalen Prämissen hervorragend verträgliche) Rücksichtslosigkeit, der jene Dispositionen und institutionelle Arrangements leicht zum Opfer fallen können, welche die Akteure zur verantwortlichen Beachtung sozialer, zeitlicher und sachlicher

Fernwirkungen ihres Handelns (und Unterlassens!) anhalten können. Das würde bedeuten, daß die wichtigsten dieser Arrangements, nämlich Wohlfahrtsstaat und Demokratie (aber ebenso auch korporatistische Systeme einer umfassenden und »weitblickenden« Interessenvermittlung), nur »in Grenzen« möglich sind, das heißt in einem nationalstaatlich begrenzten Modus der Vergesellschaftung, in dem sich die Akteure gegenseitig als »ihresgleichen«, vor allem als Teilnehmer einer für alle maßgeblichen und dauerhaft feststehenden Rechtsgemeinschaft anerkennen. Die von diesem Zusammenhang absehende und insofern unbedachte »Entgrenzung« des Gemeinwesens untergräbt dessen Verpflichtungskraft und entbindet kleinräumige und partikularistische Motive, Akteure und Strategien.

## Literatur

- Andersen, Svein S. and Kjell A. Eliassen (eds.), 1996: *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage.
- Baun, Michael J., 1996: *An Imperfect Union*. Boulder: Westview.
- Bercusson, Brian et al. 1996: *Soziales Europa – ein Manifest*. Hamburg: Rowohlt.
- Crowley, John, 1996: European Integration: Sociological Process or Political Project? In: *Innovation* 9(2), 149–160.
- Dahrendorf, Ralf, 1996: Die Quadratur des Kreises – Freiheit, Solidarität und Wohlstand. In: *Transit*, Nr. 12, 5–28.
- Delanty, Gerard, 1996: Theories of Social Integration and the European Union: Rethinking Culture. Manuscript. University of Liverpool.
- Easton, David, 1965: *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Gomà, Ricard, 1996: The Social Dimension of the European Union: A New Type of Welfare System? In: *Journal of European Public Policy* 3(2), 209–230.
- Grimm, Dieter, 1994: *Braucht Europa eine Verfassung?* München: Carl Friedrich von Siemens-Stiftung.

- Habermas, Jürgen, 1995: Comment on the Paper by Dieter Grimm. In: *European Law Journal* 1(3), 303–308.
- , 1996: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Heller, Hermann, 1983: *Staatslehre*. Tübingen: Mohr (erstmal erschienen 1934).
- Hoffmann, Lutz, 1991: Das ›Volk‹. Zur ideologischen Struktur eines unvermeidbaren Begriffs. In: *Zeitschrift für Soziologie* 20(3), 191–208.
- Hornstein, Walter, und Gerd Mutz, 1993: *Die europäische Einigung als gesellschaftlicher Prozeß*. Baden-Baden: Nomos.
- Immerfall, Stefan, und Andreas Sobisch, 1997: Europäische Integration und europäische Identität. Die Europäische Integration im Bewußtsein ihrer Bürger. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 10, 25–37.
- Judt, Tony, 1996: *Große Illusion Europa. Herausforderungen und Gefahren einer Idee*. München: Hanser.
- Marks, Gary, Liesbet Hoogge and Kermit Blank, 1996: European Integration since the 1980s. State Centric versus Multi-Level Governance. In: *Journal of Common Market Studies* 34(3), 341–378.
- Middlemas, Keith, 1995: *Orchestrating Europe. The Informal Politics of European Union 1973–1995*. London: Fontana.
- Münkler, Herfried, 1991: Europa als politische Idee. Ideengeschichtliche Facetten des Europabegriffs und deren aktuelle Bedeutung. In: *Leviathan* 19(4), 521–541.
- O'Donnell, Guillermo, 1994: Delegative Democracy. In: *Journal of Democracy* 5(1), 55–69.
- Offe, Claus, 1996: *Modernity and the State. East, West*. Cambridge: Polity.
- Rose, Richard, 1996: *What is Europe? A Dynamic Perspective*. New York: Harper Collins.
- Sassoon, Donald, 1996: *Social Democracy at the Heart of Europe*. London: Institute for Public Policy Research.
- Scharpf, Fritz W., 1996a: Economic Integration, Democracy, and the Welfare State. Manuscript. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 1996b: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Gary Marx, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage, 15–39.
- , 1996/97: Demokratische Politik in Europa. In: Dieter Grimm et al. (Hrsg.), *Zur Neuordnung der Europäischen Union: Die Regierungskonferenz 1996/97*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmitter, Philippe C., 1996: Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories. In: Gary Marx, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage, 1–14.

- Statz, Albert, und Klaus-Peter Winter, 1996: Fortschritt durch Flexibilisierung? Stand und Aussichten von Maastricht II. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 12, 1480–1490.
- Streeck, Wolfgang, 1996: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: Marks, Gary, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage, 64–94.
- de Swaan, Abram, 1988: *In Care of the State*. Cambridge: Polity.
- Weber, Max, 1956: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. 4. Auflage. Tübingen: Mohr.



# From Territorial Communities to Communities of Choice: Implications for Democracy

*Jean-Marie Guéhenno*

The vast majority of people are still attached to a particular territory, but more and more, allegiance to that territory is weakening and competing, non-territorial allegiances are emerging. This shift is an issue everywhere, but it seems to be more deeply felt in Europe. We are swapping well-known national territories for an unknown and open-ended European territory, whose borders we do not really know, one that is more easily defined in terms of its political traditions than its geographical limits. And we are not even sure that this emerging European identity is still the most significant evolution in our lives. The internet, the emergence of virtual communities, raises the possibility that we are not just witnessing a change of scale, moving from our old nation states to a bigger continental state, but that something more fundamental is happening, which is altogether making geography less relevant.

Ever since human beings settled, the idea of territory has been an essential element of our identity and sense of security. Territory is home, a place where we can go to sleep without the fear that some dangerous enemy may attack us in the middle of the night. Today there is a growing awareness that there is no place where we could really shut the door and insulate ourselves from the »others«. This is not completely new, and our doors have been open for many decades; but we still felt that we were in control, that our nation-states, by negotiating with other nation-states, could protect us from our enemies. Interdependence might have replaced full sovereignty, but states continued to be the key actors, and we kept holding them accountable for our lives.

Today this is different. No territorial haven seems strong enough to shield us from threats that are all the more difficult to deal with as they have no clearly identified territorial base. This is felt very acutely in continental Europe, where globalization, »mondialisation« as it is called in France, is of-

ten accused of being the cause of high unemployment. Of course, many politicians, and the extreme right in particular, try to find a traditional geographical explanation. They point an accusatory finger toward the Maghreb countries, responsible for exporting immigrants and terrorists, or toward Southeast Asia, dumping cheap goods in our markets. But more and more, it is the market itself, the »tyranny of the market« that is put on trial, as if we had a nostalgic craving for a time when such an abstract force was not yet dominant, and territory was still the organizing principle of politics.

The perception in America is quite different. The fact that after the end of the cold war, U.S. power is no longer challenged by any traditional threat has increased the self-confidence of the American people, who do not question the relevance of the United States as the natural framework for their democratic expression. The American nation-state is not confronted with the same questions that have created so much doubt in Europe, and globalization is more often perceived as an opportunity than as a threat. Who is right? Are European doubts just growth pains, a symptom of the inadequate size of European states that will disappear if European integration makes further progress towards a United States of Europe? Or is there something deeper that the Europeans see because of their more pressing political problems, but that is also at work in the United States and around the world?

It is necessary to answer those questions if we are to advance our understanding of democracy, and also if we want to set European integration on the right track. I will argue that Europeans are right to interpret what is happening as a radical shift that will change the definition of human communities. But I will also submit that they are wrong to see only the negative implications of this shift. While what is happening challenges our traditional definition of democracy, it may eventually develop rather than destroy it, and American self-confidence, even if it is sometimes based on the wrong assumptions, may not be unwarranted.

## De-Territorialization

A fundamental shift is indeed occurring that challenges our concept of democracy. Democracy was born in communities that did not have to decide on their limits, and the democratic debate focused on the distribution and use of power within a given community rather than on its definition. If the definition of the polity is at stake, democracy is in danger, because the most ef-

fective method of making decisions, voting, cannot be used unless there is a geographically compact majority. Majority rule is not helpful in defining the boundaries of the community, when there is no agreement on the geographical framework within which to count a majority and a minority. Nation-states were consolidated in Europe before democracy, and where this was not the case, democracy had a harder time consolidating itself, as we can see from the Balkan experience. In Yugoslavia, a majority can become a minority depending on how you partition the country. In Quebec, several referenda were held which helped the »souverainistes« measure their strength but have not convinced them to abandon their claim.

Communities are produced by the combined forces of geography and history, rather than by democratic decisions. Democracy worked where the sense of belonging to the same community was strong enough to prevent the majority from abusing its power against the minority, and the minority from rejecting the decisions taken by the majority. This, in turn, was possible because the territorial base of the nation-state provided a clear and convenient definition of the community which was taken for granted. Nation-states laid the foundations of modern democracy, and consolidation of democracy was predicated on the consolidation of boundaries. The first idea of a polity was territorial, linked with the ideal of a balanced relationship between city and countryside, trade and agriculture, as we can see in the beautiful frescoes of Lorenzetti depicting Good Government in the palazzo publico of Siena. Nation-states provided a political horizon which was perceived as natural because they reconciled the need for identity with the need for functional efficiency. When the economy was dominated by agriculture and industry, space was what mattered most, and the nation-state could be seen as an extension of the city-state: it was the political answer to the industrial age and its requirement for bigger markets and economies of scale.

Globalization brings that logic to an end. This does not mean that geography has become irrelevant, or that nation-states lived in autarky before. Despite all the talk about borderless firms, most multinational firms have their roots in one country, and their top management is rarely totally multinational; they usually have a regional or national focus which gives them a »home base«. Geography matters even more for security issues: in spite of missile proliferation, we are more affected by what happens next to us than by crises taking place thousands of miles away. Immigration, now often perceived as a security issue, clearly also has a geographical dimension.

Moreover, it is striking to observe that national characteristics remain strong, even in an integrated region like Europe. There is no Homo Euro-

peanus; there are Italians, Frenchmen, Germans, Britons, who can often be identified by their body language even before they have spoken a word. And the idea that the industrial age would put an end to those differences because of the homogenizing pressure of economies of scale is challenged by the diminishing costs of customization: rather than pushing toward uniformity, new technologies on the contrary make differentiation affordable. It may seem paradoxical to suggest a crisis of the nation-state at a time when, even after the wave of privatization and market-oriented reforms of the 1980's, states continue to be very powerful: they raise more taxes than ever, and their share of GNP, especially when social security expenses are included, is bigger than it has ever been. This may explain why the significance of today's changes is often minimized by some who believe that there is nothing new in the combination of resilient national identities and global trade: historians will remind us that trade and capital flows are just back to what they were before the First World War, and that this high level of economic integration did not prevent the war. One could claim that the changes we are witnessing may be neither so radical nor so unprecedented as many believe them to be.

But it is misleading to compare the world of the early twentieth century and our world. The differences between 1913 and today are much more important than the similarities. First, globalization before the First World War was very much state-controlled and driven by politics: a few big states were competing for dominance in the rest of the world, mostly through colonial expansion. A significant share of world trade was actually trade with the colonies and had a political dimension. Likewise, capital flows were also politically motivated: the French would never have bought so many Russian bonds if they had not been encouraged to do so by their government as part of French foreign policy with Tsarist Russia. A lot of what is happening today in international affairs is in sharp contrast with this: it is less and less the result of the action of nation-states and it may in some ways be less »global« than the globalization of the beginning of the century.

States are in a very different situation today, compared to 1913. State sovereignty is more and more constrained and states have ceased to be the only sources of law. States raise more taxes but they cannot raise the taxes they want. Their control over capital flows is gone; all attempts to restore it seem doomed to failure. Trade negotiations affect domestic decisions, especially in the area of services where they focus on regulations and norms, which play an increasing role in a more abstract world in which connections and transactions have to be validated by third parties. The distinction between

internal and external affairs as such is now questioned, and as a result the traditional mechanisms of democracy, which are not well-suited to complex multilateral negotiations, no longer work or have to be circumvented – as in the so-called »fast track« procedure that the President of the United States requires from Congress to be able to negotiate effectively. Our horizon is no longer defined by the state as states compete with non-state actors, corporations, non-governmental organizations, and the media.

Regulations and norms are produced not only by negotiations between states, but also by new semi-public, quasi-private or private actors which respond to the needs of a global market. In between states and private entities, self-regulating authorities have multiplied, blurring the distinction between the public sphere of sovereignty and the private domain of particular interests. Even the monopoly of states on international relations has thus been eroded, and the concept of international relations itself, predicated on the idea of self-contained, territorially defined entities, appears ill-suited to the decentralized interactions which characterize our world. Big multinational corporations have a greater impact on »international relations« than many states, and while they do take the policies of states into account, these are only one factor among many others in their strategy.

## Identity in a Global Market

Another change in the global economy, the globalization of information and ideas, may be even more important. In the early 1900's states did not have to make a big effort to control and define the public debate. The minds of the people, even in democratic countries, were naturally attuned to their national origins; there was little travel, and little knowledge of foreign languages. Even among the elite, national prejudice was strong, and the sense of national identity was never challenged: compare the image of Germany in French magazines and of France in German magazines, in 1913 and now. The situation of today is radically different, and this is not just a European phenomenon. Even authoritarian regimes like China cannot stop the flow of ideas from having an impact, at least in the elite, on the national perceptions. A certain type of self-satisfied parochialism and prejudice has become impossible. All around the world, ideas are being traded, reappropriated, changed, mixed with other ideas, and distant events come into our living rooms.

We would like to think that these changes will eventually bring us to a true universalism. But this is an illusion: there is no technically engineered universalism, and what we are witnessing does not create a »world community«. Television does not produce a sense of belonging and the circulation of ideas, slogans and images does not create a common culture to provide a foundation for a world polity. The dream of a world government remains as utopian as ever since a global economy does not produce a global community; on the contrary, it reinforces the need for a sense of belonging in a community that is not just functional, but that would also provide an emotional identity. Communitarism and particularism are not relics of a disappearing past but products of our pseudo-universal age. The urge to belong in a particular community is very strong, and we are comfortable only if we can assert our differences.

This does not mean that we should adopt the thesis, put forward by Sam Huntington, of a rivalry between autonomous »civilizations«. This is only a more sophisticated way of presenting the traditional »change of scale« interpretation of history. But in the real world, there is a high degree of exchange between »civilizations«, and today's civilizations are highly syncretistic and fluid. Taggers in Los Angeles slums may inspire fashion designers in New York or Milan, who in turn will be plagiarized in cheap clothing worn in the slums of Bangkok. And yet, the African-American of the ghetto, the rich yuppies of London and the uprooted city-dwellers of Third World megacities do not belong in the same world more than the Islamic militants who not only use modern technology, but are very often trained engineers. Today's civilizations differ from past »civilizations« precisely because they can be so called. They know that they are historical and cultural constructs that cannot insulate themselves in any lasting way from the outside world. In that sense, our world may be much less global than yesterday's: the perception that the world was moving towards a single set of universal values was probably stronger at the time of Kipling and »the white man's burden« than now. The western universalists have lost their self-confidence, while the adversaries of western universalism, Islamic militants and fundamentalists of various sorts, have not acquired it. We live in a time when nobody can feel secure in his own world.

The new challenge to democracy thus amounts to more than a broadening of the territorial base of democratic institutions. Globalisation is more than another change of scale that would move us from the age of nation-states to the age of continental states. When wealth creation is more and more dematerialized, space becomes less relevant, and the market can be truly global.

There is no single political institution that can claim to have full responsibility for the future of its citizens, and that sense of loss of control undermines the confidence of citizens in their democratic institutions. The scope of the democratic debate has been broadened, the definition of the community having become a legitimate issue for it instead of being its starting point. Territory no longer defines the community, it is the community that defines the territory.

## Communities of Choice

Today we are more aware of the dangers of that change than of the opportunities. We feel that the proliferation of »communities of choice«, whether functional or ideological, results in a weaker commitment to territorial communities, in a smaller »common ground«. While not in a position to ignore territorial communities completely, the new communities compete with them in the creation of rules or the levying of taxes. Meanwhile, the competition among territorial communities themselves strengthens the hand of communities of choice which, like multinational corporations, can play one state against the other. Eventually, as a growing number of citizens join communities of choice, they may democratically choose in their territorial communities to cut taxes and public spending. This is already visible in the western United States, where Americans living in »gated communities« are unwilling to pay taxes to fund public services that are also privately provided by the gated community in which they live (such as security or education).

Our fear that this new freedom may result in a separatism of tightly-knit small communities of choice, often non-territorial, with little sense of broader solidarities, may not be unwarranted. We know what we have lost, but we are not yet quite sure what we have found. As it becomes harder to identify with a state, let alone a civilization, we feel we have lost our home. But we find it difficult to commit ourselves to new territorial political entities which, like the European Union, may provide an answer to some of our functional needs, but do not fulfill our need for a sense of emotional belonging. We still need to belong, and to draw the line that will define »our« community as opposed to that of our neighbor. And the more insecure we feel, the more this need may lead to violence and fanaticism.

The fact that traditional communities are losing their functional relevance may lead their members to put even more emphasis on territory and identity:

identity for identity's sake, in an ethnically-cleansed territory, may become the only remaining political project, as we have seen in Yugoslavia. It may also happen, as in the case of fundamentalist groups, that the goal of a community is not to control a particular territory, but the souls and hearts of the people; in which case even more energy will be spent on defining an exclusive identity that will be all the more rigid as it is abstract and has to compensate for the absence of the tangible boundaries provided by a territorial base. The more freedom we have, the more we may find this freedom to be a burden: can we afford to make a choice of everything? And the more we live in communities of choice, the more we may insist on ideological commitments that reintroduce some necessity into our lives.

How can we fulfill our need to be rooted in a particular community, which may be a community of choice, and yet not lose our sense of belonging in a broader human community? Will we be able to build solidarities beyond our favorite community of choice, or will we entrench ourselves in »gated communities«? Democracy provided an operational answer to the question of how, in a given territorial community, we should manage our affairs. We now have to answer a different question: in which community, territorial or non-territorial, do we want to manage which issue? Or, going even further: given the various ways in which various communities manage their affairs, which community do we want to join? How can we make democratic use of this new freedom? How do we have to redefine democracy to make this possible? How can we reconcile the ideal of a democracy with the fact that we will increasingly live in »communities of choice«? We are still searching for the answers, and the present crisis of European integration in part reflects the fact that we are moving into unchartered territories that challenge our traditional political concepts.

## The Federalist Fallacy

We would like to think that federalism, broadly defined, will provide a solution. The fact that no single territorial entity can be a closed political horizon has been understood for a long time by federalists, who know that we belong in several communities, our city, our *Land*, Europe, the Atlantic Community, the world. According to this view, there is no ideal level for managing human affairs, and power has to be distributed over different levels following a functional logic. The European Union would be just an additional layer



added to the pyramid of already existing institutions; it would be neither a radical break nor an endpoint, and no more than a stage in a never-ending process. But the reality of European integration shows that federalism provides only part of the answer: in many areas, the European Union does not seem to follow a functional logic, and there is a paradox in the fact that it left functions like defense to the member states, while assuming a key role in agriculture which, in a federation, might well have been left to the latter.

The next step of European integration, which is presented as major political progress, the creation of an independent European Central Bank, became possible only because member states agreed on a retreat of government and politics from a domain which was long considered an essential attribute of political sovereignty. Structural funds could, in theory, be seen as the best example of the solidarity function of political institutions under a federal logic. However, they have been used as a diplomatic tool in interstate negotiations to finalize difficult political agreements, and have lost part of their legitimacy in the process. These limitations are not technical; they reflect the weakness of the European polity, which is also reflected in the debate on institutional reform: there is no agreement on the idea that a majority, even a qualified majority, could decide on reform and change the contract. The shape of the European Union is predicated on an international contract, and to change the former the Union would have to change the latter, for which it requires agreement by all members. In the U.S.A., a bloody civil war was necessary to establish that the territorial integrity of the Union was more important than the sovereignty of the states that formed it. Solidarity, whether it is expressed in financial transfers or in military support, is not strong enough in Europe to be enshrined in effective institutions. A functional logic may not be sufficient to provide a sound basis for an additional layer of government. Federalism, insofar as it is based on a functional interpretation of history and the formation of human communities, may be reaching its limits in Europe.

There are more, and more fundamental, problems. First, federalism is based on a hierarchical vision of politics, in which issues can be allocated on a geographical basis, from »small scale« to »large scale« issues. While federalism accepts that issues should be distributed between different communities on a functional basis, geographical size remains the key factor and hierarchy the key organizing principle. The vision of a European Parliament which would effectively control a European executive assumes that our national institutions are as such satisfactory and only need to be replicated at a higher level. Decision-making is assumed to follow a hierarchical logic,

according to which small decisions derive from big decisions and principles so that Parliament, by controlling the big decisions through the law-making process, can reasonably hope to control the entire machinery of government. But decision-making is changing. The development of specialized knowledge and the progress of information technologies – in particular improved reporting procedures – is redefining the balance of risks and rewards between centralized control and decentralized management in favor of decentralized management. In many instances, quick small decisions that can quickly be reversed are more efficient than slow big decisions taken at a level which is too removed from daily operational concerns. This development has been more visible in business than in government, but it also affects public affairs and changes fundamental assumptions on which democratic institutions have been built. Control of big decisions should not and does no longer entail control of small decisions, and efficiency often means more autonomy and decentralization.

Second, the multiplication of layers that is the consequence of federalism may lead to bureaucratic overload, dilution of responsibilities and lack of accountability. It is worth noting that business is moving in the opposite direction, scaling down the number of decision levels and focusing on reporting procedures rather than hierarchical control. In fact, adding layers to the pyramid of institutions without redefining the role of government may reinforce the feeling of many citizens that the political process is remote and not transparent. While in principle it makes sense that a project that corresponds to local, national, and European needs should be funded by a combination of sources from all these three levels, in line with their interest in the project, in reality such a combination often results in a dilution of responsibilities that is detrimental to good management and effective control. Each level of government wants to be visible and to have control over the particular aspect of policy it is supposed to manage. This encourages spending and weakens the control of citizens over government. In Germany, there have long been complaints that the interaction between the local community, the *Länder* and the federal level creates opacity and undermines accountability.

## Transparency and Solidarity

The limitations of federalism show that it cannot be the only institutional answer to the emergence of non-territorial communities. How can we reconcile the fact that we live in an interdependent world and that we have to belong in several communities, with the democratic and managerial necessity to identify responsibilities and maintain accountability? How can we dilute power without diluting responsibilities? One can only provide tentative answers to those questions. I will emphasize, as a sort of provisional conclusion, two points.

First, government may have to shed most of its operational responsibilities and concentrate on being a provider of rules and regulations which create *accountability through transparency*. Democratic control would rest more on transparency of procedures and less on a precarious separation of powers. This would place the issue of the limits of community and of the extent of solidarity at the center of the political debate. In this sense, it may be true that the twenty-first century may again be an age of »religions«: the awareness of the values that bind a community together will increase as we move towards an ever more functional management of human affairs.

From monarchy we inherited the dream of the good monarch, and the utopia of »good government« is an ambition shared by most democracies: we are usually not too afraid of concentration of power provided it is controlled and balanced. But the need to address global issues at a global level and the simultaneous trend toward ever more fragmented polities confront modern democracies with a new dilemma: if they concentrate power at a high level to manage global problems, they run the risk of centralized technocratic authoritarianism; if they dilute power, they may lose the capacity to manage global problems; and when they try to reconcile these conflicting objectives, they find that consensus-building becomes more and more difficult, and that democratic governments are often paralyzed. And, apart from the risk of stalemate, there is with the tremendous progress of technology, and the multiplying effect it has on human capacities, the risk of tragic errors.

In the age of the atomic bomb, it is probably not safe to concentrate power, even if it is democratically controlled. The balance between a concentration of power that can degenerate into totalitarianism – as we have learnt from the twentieth century – and the need to control power through devolution and dilution has become ever more precarious. However, we may be able to find that balance, and dilute power without losing capacity and accountability, if we redefine government responsibilities in the same way

firms have reorganised themselves. Governments are still encumbered by managerial tasks, and political issues are hidden behind issues that should be management issues, such as the question of public or private ownership of a particular organization. It should now be accepted as an economic necessity that both types of organization, if they add value, have to earn a fair return on their investments, and that the conditions of access to the service they provide are the real political issue.

As decentralized management becomes the rule, a clear distinction should be made between the funding role of government, in its capacity of provider of solidarity, and its management role. Funding of one level as government by another should not be decided project by project, but should be global so as to express solidarity and not confuse responsibilities by diluting decisions. For instance, in the United States, decentralized management of welfare means that the federal government transfers fixed amounts of public funds to the states and sets appropriate guidelines, but it is up to the states to define the actual modalities of spending.

As we move from inherited communities to communities of choice, the political debate will focus less on the services provided by the state to a given community, and more on the criteria that define the community that receives the services and how it pays for them (per unit, through insurance, by tax or through social security contributions). For instance, in Europe the political question will no longer be who runs the local school or police station or post office and how it should be run, but who pays for it: the local community, the region, the state, or Europe. This shift in the political debate will increase public demands for transparency, which will appear to be closely linked to the political issue of solidarity. Setting the rules governing transparency may, over time, become the most important act of government and the key issue of politics: the degree of transparency that is demanded by a particular community, the level at which it is organized and the disclosure rules will become essential because they will define the identity of a community and test its solidarity and openness. And transparency may also become the most effective tool of democratic control, as it will guarantee that the links and connections that proliferate between the many organizations in a networked society are subject to public scrutiny and contribute to the fluidity and transparency of its political process, rather than impeding it. Accountability will ultimately depend on a decentralization of control that will be the product of transparency and should accompany the decentralization of power.

Second, while increased transparency will revitalize democracy and focus the political debate on the issue of solidarity, the tension between transpar-

ency and solidarity cannot be ignored. The combination of transparency, free choice and a functional logic which will characterize the communities of tomorrow will make solidarity more difficult to achieve. In traditional societies as well as in modern welfare states, solidarity is in part based on the premise that supporting our neighbour is prudent, because we may need our neighbour's support. This belief derives from our lack of information: we find it hard to draw the exact balance between the costs we incur for solidarity and the benefits we may enjoy. As we make progress in information management and become capable of assessing with ever greater statistical accuracy the cost/benefit balance of solidarity, our belief in a »just return« for our solidarity may erode.

The level at which a cost/benefit balance is drawn is a political decision. The temptation may arise to make it difficult to draw that balance at levels where making solidarity transfers too visible might make them politically unsustainable. For instance, in the European Union it has long been considered »un-European« to draw a balance at national level between inflows and outflows of European funds. For true integrationist Europeans, this balance has no meaning because it is the result of separate policies, like agriculture and regional adjustment, which each follow their own logic. To replace these functionally defined transfers with nationally defined ones would, in this view, constitute a setback for European integration. The fear is that the revelation that some nations are net contributors of very significant amounts whilst others benefit significantly may test solidarity to a breaking point. Although this is probably true, it is impossible in the European context not to make such calculations, and Germany is already complaining that it is paying too much and not receiving enough.

This debate, in a closely-integrated Union, is typical of the political debates of the future. We have become used to a right/left divide which opposed, in a given community, two conceptions of the role of the state. The new right/left divide – of which the debate on immigration is an excessively polarized but revealing illustration – will be about the boundaries of the community, and will oppose those who want narrow solidarities to those who support broader solidarities. The example of Europe is paradigmatic here. In a sense, nothing has yet changed as we are still fighting over the importance of the European budget, and thus over the scope and the degree of involvement of a potential »European State«. However, the changes that are coming will be quite significant. They are still obscured by the management responsibilities of the European Union. But as the Union progressively sheds those responsibilities and focuses on its regulatory role – a development that

will probably be accelerated by enlargement and Economic and Monetary Union –, solidarity will become the core issue. The likely downsizing of the Common Agricultural Policy, the continued pressure on the Union to bring management closer to the people, and the necessity for member states to harmonize their economic policies within the strict guidelines of Monetary Union will eventually have to be compensated by higher and certainly more visible transfers between member states. This will be all the more difficult if the budget is streamlined and more transparency is brought to the Union, making it less possible than in the past to hide behind the functional logic of sectoral policies what are in fact transfers motivated by political solidarity.

The answer will not be technical. It will depend on the degree to which Europeans feel committed to each other. This question will resonate at various levels in all human communities, from the smaller self-supported gated communities, through old nation states and more recent political inventions such as the European Union, on to the broader »Atlantic« or »Western« community. While a web of regulations, norms and interactions continues to grow, reducing the apparent autonomy of our decisions, a non-hierarchical and less geographically determined world increases the scope of decisions that we now feel are ours. We will not be able to escape the globality of our world, but we will be able to choose the communities through which we interact with it. And this new choice will force us to ask again and again: »What binds us together?«, »What is us?«. This metaphysical question will be at the core of the new politics and may well turn the twenty-first century, as André Malraux had predicted, into a religious century.

# Demokratie in der transnationalen Politik

*Fritz W. Scharpf*

## 1 Globalisierung als Krise der Demokratie?

Die Nachricht, daß nach dem Zerfall des osteuropäischen Kommunismus die Demokratie im Westen nicht triumphiert habe, sondern selbst in tiefe Schwierigkeiten geraten sei, hat längst ihren Neuigkeitswert verloren. In der politikwissenschaftlichen – oder besser, in der polit-ökonomischen – Diskussion ist man sich inzwischen auch weitgehend einig über die Ursachen der gegenwärtigen Malaise in den westlichen Demokratien. Verantwortlich ist, so kann man den sich abzeichnenden Stand der Forschung zusammenfassen, die seit den siebziger Jahren zunehmende transnationale Integration der Wirtschaft, welche die in den Nachkriegsjahrzehnten entwickelte Fähigkeit der nationalen Politik zur »demokratischen Domestizierung des Kapitalismus« wieder beseitigt hat. Mit der Globalisierung der Kapitalmärkte haben sich die Verteilungsrelationen zugunsten der Kapitaleseite verschoben und die nationale Wirtschaftspolitik hat die Fähigkeit verloren, die Vollbeschäftigung mit den Mitteln eines keynesianischen Nachfrage-Managements zu sichern. Parallel dazu hat die Internationalisierung der Märkte für Waren und Dienstleistungen – und in Europa insbesondere die Vollendung des Binnenmarktes – einen Wettbewerb zwischen den nationalen »Wirtschaftsstandorten« in Gang gesetzt, der die Politik überall veranlaßt, Unternehmen und Kapitaleinkommen von Steuern und Abgaben zu entlasten und die soziale Regulierung von Arbeitsverhältnissen und Produktionsprozessen einzuschränken. Da aus politischen Gründen auch die steuerliche Belastung von Arbeitseinkommen und Konsumausgaben nicht beliebig erhöht werden kann, zwingt die Standortkonkurrenz überdies zur Einschränkung sozialstaatlicher Leistungen und zum Abbau sozialer Sicherungssysteme (Scharpf 1987, 1996; Sinn 1993; Sinn 1994; Streeck 1995, 1996).

Eine Folge dieser Veränderungen ist die Wiederkehr der Massenarbeitslosigkeit und die Ausbreitung von Armut in Gesellschaften, die in den Nachkriegsjahrzehnten beides überwunden hatten. Aus politischer Sicht noch gravierender ist die Verunsicherung der Mittelschicht von qualifizierten Facharbeitern und Angestellten, die einerseits ebenfalls Grund haben, sich um die Sicherheit des eigenen Arbeitsplatzes und der eigenen Renten zu sorgen, und die andererseits bei stagnierenden Reallöhnen eine steigende Abgabenlast zu tragen haben.

Zum Demokratie-Problem, so kann man weiter argumentieren, wird diese Entwicklung jedenfalls in den hochentwickelten europäischen Sozialstaaten, weil sie nicht nur die Interessen der breiten Mehrheit verletzt, sondern auch das moralische Selbstverständnis von Gesellschaften in Frage stellt, die sich selbst am Anspruch der sozialen Gerechtigkeit zu messen gelernt hatten. Da aber nirgends plausible Konzepte zur Überwindung der Malaise in Sicht sind, kann die tiefe Unzufriedenheit auch nicht durch die Mechanismen der Parteienkonkurrenz und des möglichen Regierungswechsels auf »systemkonforme« Weise neutralisiert werden. Kurz: Die sozialen Folgeprobleme der entgrenzten Ökonomie sind geeignet, das Vertrauen in die demokratische Politik überhaupt zu untergraben.

Wenn man diese Diagnose zunächst als Arbeitshypothese akzeptiert (ich werde sie später einschränken), dann liegt es nahe, nach politischen Therapien außerhalb oder oberhalb der Nationalstaaten zu suchen. Deshalb findet man gerade in den Gewerkschaften und linken Parteien zwar einerseits die Einsicht, daß die nationale Politik ihre frühere Handlungsfähigkeit verloren hat, aber auch die Hoffnung, daß die Ziele des egalitären und solidarischen Sozialstaats nun mit den Mitteln der transnationalen – oder jedenfalls der europäischen – Politik weiter verfolgt werden könnten (so schon Glotz 1985).

Damit bin ich bei den beiden Thesen, die ich heute begründen möchte:

- Zum einen will ich zeigen, daß die Verwirklichung sozialpolitischer Ziele mit den Mitteln der transnationalen Politik auch deshalb nicht erwartet werden kann, weil diese nicht nach dem Muster der nationalstaatlichen Demokratie majoritär legitimiert werden kann, sondern aus multilateralen Verhandlungen hervorgehen muß. Das bedeutet nicht notwendigerweise, daß die Legitimität der Verhandlungsergebnisse verneint werden müßte, aber es beschränkt die potentielle Reichweite transnationaler Lösungen gerade auf dem Gebiet der Sozialpolitik.
- Zum zweiten will ich wenigstens Argumente dafür anführen, daß auch nach der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und der Globali-



sierung der Finanzmärkte die Handlungsfähigkeit der nationalen Politik keineswegs so stark eingeschränkt ist, daß die Ziele einer egalitären und solidarischen Politik nicht auch weiterhin mit ausreichender demokratischer Legitimation verfolgt werden könnten. Wenn diese Möglichkeiten erkannt und genutzt werden, steht die demokratische Legitimation der europäischen Sozialstaaten nicht in Frage.

## 2 Läßt sich die transnationale Politik demokratisieren?

Ich beginne mit der Erörterung des Demokratiedefizits der transnationalen Politik. Es ist schon vor einem Vierteljahrhundert in einem klassischen Aufsatz von Karl Kaiser (1971) als ein Problem definiert worden, für das es keine zugleich praktikable und normativ überzeugende Lösung geben kann – und alle neueren Versuche zur demokratietheoretischen Legitimation der transnationalen Politik haben die Kaiserschen Einsichten nur bestätigt und erhärtet.

Das Problem entsteht dadurch, daß die transnationale Politik fast immer aus komplexen, multilateralen Verhandlungen hervorgeht, deren Ergebnisse von keinem einzelnen Verhandlungspartner einseitig bestimmt werden können – mit der Folge, daß auch kein einzelner Verhandlungspartner für diese Ergebnisse zur politischen Verantwortung gezogen werden könnte. Im Prinzip ist dies das gleiche Problem, das wir auch bei unseren Untersuchungen zur bundesdeutschen Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern getroffen haben, wo die Politik ebenfalls aus schwierigen Verhandlungen zwischen den Regierungen beider Ebenen hervorgehen, zu deren Ergebnissen die jeweiligen Parlamente, sofern sie überhaupt gefragt werden müssen, in der Praxis nur noch ja oder nein sagen können.

Immerhin sind aber in der Bundesrepublik die beteiligten Regierungen in den Kommunikationszusammenhang einer gemeinsamen öffentlichen Meinung mit gemeinsamen politischen Parteien und gemeinsamen Medien eingebunden; sie müssen sich im Prinzip vor den gleichen Wählern verantworten; und die Verhandlungsergebnisse können sich deshalb in politisch bedeutsamen Fragen von der durchschnittlichen Wählermeinung nicht allzuweit entfernen. In internationalen Verhandlungen dagegen sind keineswegs alle Partner nach westlichen Vorstellungen demokratisch legitimiert, und soweit sie legitimiert sind, bezieht sich ihre politische Verantwortung auf voneinander getrennte Wählerschaften, zwischen denen politische Kom-

munikation nicht stattfindet und die deshalb nicht als gesamthafte demokratische »Basis« verstanden werden können.

Gemessen an den üblichen Kriterien demokratischer Legitimität müssen deshalb die Hoffnungen auf ein »Cosmopolitan Model of Democracy« (Held 1993) als eher unrealistisch erscheinen. Aber gilt dies auch für die Europäische Union, wo doch immerhin mit dem direkt gewählten Europäischen Parlament, mit der vom Parlament bestätigten Europäischen Kommission und mit dem Europäischen Gerichtshof Institutionen wirken, die denen des demokratischen Verfassungsstaates nachgebildet sind, und wo die Verträge selbst und das auf ihrer Grundlage beschlossene Europarecht nicht nur unmittelbare Geltung, sondern auch verfassungsgleichen Vorrang vor allem nationalen Recht beanspruchen?

Zumindest hier, so könnte man erwarten, müßte also demokratische Legitimation oberhalb der Ebene des Nationalstaats erreichbar sein. In der Tat hat sich die politische Diskussion über das »europäische Demokratiedefizit« zunächst auch auf prinzipiell behebbare institutionelle Mängel konzentriert – insbesondere auf die Tatsache, daß dem Europäischen Parlament noch nicht die vollen Rechte einer gesetzgebenden Körperschaft übertragen wurden (Williams 1991). Grundsätzlichere Bedenken sind erst im Kontext der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages geäußert worden, der das Parlament ja immerhin deutlich gestärkt hat. Aber gerade deshalb stand man nun, wenn man die Entwicklung weiter dachte, vor der Frage, ob denn künftig die Mehrheitsvoten eines mit allen üblichen Kompetenzen ausgestatteten Europaparlaments demokratische Legitimation verleihen könnten.

Hier spätestens stieß man dann wieder darauf, daß das Mehrheitsprinzip als solches keineswegs Legitimationskraft besitzt, sondern selbst der Legitimation bedarf. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat die Existenz eines »europäischen Demos« als Voraussetzung der demokratischen Legitimation definiert und sie mit Begründungen verneint (Grimm 1995), die im ethnisch-völkischen Sinne mißverstanden werden konnten. Aber daß hier in der Tat ein Problem liegt, hat auch Joseph Weiler (1995, 1996), einer der härtesten Kritiker des deutschen Maastricht-Urteils, nicht bestritten. Er hat es in die rhetorische Frage gekleidet, ob denn etwa die Dänen im Falle eines Anschlusses an Deutschland verpflichtet wären, Mehrheitsentscheidungen des Bundestages als demokratisch legitimiert anzuerkennen. Um die Ernsthaftigkeit dieser Frage zu erkennen, braucht man nur an Bosnien, Nordirland, Kanada oder Belgien zu denken.

Notwendige Voraussetzung der demokratischen Legitimität ist also offenbar eine »Wir-Identität« im Sinne von Norbert Elias (1987), welche es

auch der unterlegenen Minderheit ermöglicht, das Mehrheitsvotum nicht als Fremdherrschaft, sondern als kollektive Selbstbestimmung zu verstehen. Eine solche Wir-Identität muß – wie der schweizerische oder der amerikanische Patriotismus demonstrieren – nicht notwendigerweise ethnisch fundiert sein, und sie kann sich auch – wie die Identifikation der Bürger mit den von den Besatzungsmächten künstlich geschaffenen deutschen Nachkriegs-Ländern zeigt – verändern und neu herausbilden. Immer aber bedarf sie der sozio-kulturellen Unterstützung und einer institutionellen Infrastruktur, die politische Kommunikation über wichtige Optionen des politischen Handelns und die Einlösung politischer Verantwortlichkeit erst ermöglichen.

Daß es der Europäischen Union derzeit an beidem mangelt, ist im Prinzip unstrittig. In den Meinungsumfragen schwanken die Unterstützung für die europäische Integration, die Anerkennung einer europäischen Identität und die Einschätzung der demokratischen Legitimation europäischer Entscheidungen auf eher niedrigem Niveau, statt deutlich zuzunehmen (Niedermayer 1995; Duchesne und Frogner 1995; Niedermayer und Sinnott 1995). Vor allem aber fehlt es an einer europäischen politischen Infrastruktur. Es gibt bisher keine europäischen Medien, keine europaweite öffentliche Diskussion über Alternativen der europäischen Politik, keine europäischen Parteien und keine europaweite Konkurrenz um die Besetzung von Führungspositionen, die am Ende die demokratische Kontrolle von Führungsverantwortung ermöglichen könnte. Daran könnte weder der weitere Ausbau der legislativen Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments noch gar der generelle Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in den Ministerräten unmittelbar etwas ändern. Und ohne die sozio-kulturellen und infrastrukturellen Voraussetzungen *legitimer* Mehrheitsentscheidung könnte auch die – neuerdings von Edgar Grande (1996) und Michael Zürn (1996) vorgeschlagene – Einführung europaweiter Volksabstimmungen und Referenden die etwa überstimmten Dänen oder Briten kaum überzeugen.

### 3 Nicht-majoritäre Grundlagen der Legitimation

Das europäische Demokratiedefizit existiert also und es könnte durch bloße institutionelle Reformen auch auf absehbare Zeit nicht überwunden werden. Aber folgt daraus, daß die Entscheidungen der europäischen Politik nicht legitimierbar wären? Hier scheint es mir notwendig, auf eine charakteristische Einseitigkeit der derzeitigen politischen und wissenschaftlichen Diskussion

hinzuweisen. Sie wird – nachdem man sich jahrelang damit begnügt hatte, europäische Entscheidungen mit der Ipsenschen »Zweckverbandstheorie« zu legitimieren – nun oft so geführt, als ob jede Art von Kompetenzausübung auf unmittelbar demokratische Legitimation angewiesen sei. Derart radikalisiert wird dann das Demokratiedefizit leicht zum fundamentalistischen Killer-Argument gegen jeden Fortschritt in der europäischen politischen Integration.

### 3.1 *The Regulatory State*

Es war deshalb wichtig, daß Giandomenico Majone (1989, 1994a, 1994b) mit großer Hartnäckigkeit auf die Anerkennung nicht-majoritärer Legitimationsgrundlagen in der Tradition demokratischer Verfassungsstaaten hingewiesen hat. Das sollte gerade in der Bundesrepublik einleuchten, wo wir nicht nur die Verfassungsgerichtsbarkeit, sondern auch die Notenbankpolitik der demokratischen Kontrolle entzogen haben, und wo wir uns auch in vielen anderen Bereichen – beispielsweise in den Universitäten oder in der Max-Planck-Gesellschaft – mit der Autorität professioneller oder wissenschaftlicher Kompetenz zufrieden geben. Für viele Aufgaben leuchtet es deshalb unmittelbar ein, wenn Majone – nach dem Vorbild der US-amerikanischen unabhängigen Regulierungskommissionen – die Europäische Union als »regulatory state« bezeichnet, der insoweit einer »majoritären« Legitimation nicht bedürfe. Diese Argumentation trifft sich mit Ernst-Joachim Mestmäckers (1994a, 1994b) Betonung der eigenständigen Legitimation europäischer Hoheitsbefugnisse durch den Schutz wirtschaftlicher Freiheitsrechte und der Rechtsordnung des unverfälschten Wettbewerbs. Auch hier ist die Implikation, daß demokratische Legitimation entbehrlich sei, sofern die Union sich strikt auf die Sicherung dieser rechtlichen Ordnung beschränke.

Aber Majone selbst betont auch die Grenzen der Legitimation durch die fachliche Autorität der Experten. Sie setzt Einvernehmen über die grundlegenden Werte und Ziele voraus – eine unabhängige Notenbank ist in Deutschland plausibler als in Ländern, die in der Geldwertstabilität nicht den höchsten aller gesellschaftlichen Werte sehen – und sie endet dort, wo endemische Wert- und Verteilungskonflikte nicht von Experten gelöst, sondern allenfalls durch politisch legitimierte Dezision geregelt werden können. Dies gilt, wie uns nicht erst die bayerische Reaktion auf das Kruzifix-Urteil des Bundesverfassungsgerichts hätte belehren müssen, auch für die Verfassungsrechtsprechung (Scharpf 1965, 1970a), deren rechtsgestaltenden Möglich-

keiten am Ende nicht weiter reichen können als der – in den Worten von Justice Stone, eines der großen amerikanischen Richter – »sober second thought of the community« (Bickel 1962: 26). Für Majone und auch für Mestmäcker folgt daraus, daß Verteilungsfragen und Wertkonflikte notwendigerweise der demokratisch legitimierten Politik – und damit innerhalb der Europäischen Union den Nationalstaaten – überlassen bleiben müssen.

Aber selbstverständlich beschränkt sich in der Praxis die europäische Politik keineswegs auf die von Majone umschriebenen Bereiche der durch fachliche Kompetenz legitimierten Regulierung, und sie reicht erst recht weiter als die von Mestmäcker der Union allein konzedierte Durchsetzung der Grundfreiheiten und des Wettbewerbsrechts. Wenn es also nur die Wahl gäbe zwischen der – vorderhand unerreichbaren – demokratisch-majoritären und der politikfernen fachlich-rechtlichen Legitimation, wären wir noch nicht viel weiter gekommen. Aber anders, als Majone und Mestmäcker zu unterstellen scheinen, stehen wir nicht vor dieser Wahl. Das politische System der Europäischen Union ist gewiß keine majoritäre Demokratie, und nur in begrenztem Maße eine durch Wertkonsens und fachliche Autorität legitimierte Expertokratie, sondern es ist in erster Linie als komplexes Verhandlungssystem zu begreifen, an dem neben der Kommission und vielen anderen Mitwirkenden in zunehmendem Maße das Europäische Parlament und weiterhin die Regierungen der Mitgliedstaaten in den Ministerräten als Inhaber von Veto-Positionen beteiligt sind.

### 3.2 *Die Legitimation von Verhandlungssystemen*

Die Politikwissenschaft hat bisher Verhandlungssysteme vor allem aus demokratietheoretischer Perspektive betrachtet. Dies gilt für Gerhard Lehmbruchs (1967) Entdeckung der Konkordanz-Demokratie ebenso wie für Philippe Schmitter (1974) Theorie des Neo-Korporatismus oder für unsere Analysen der föderalen Politikverflechtung in der Bundesrepublik (Scharpf, Reissert und Schnabel 1976; Scharpf 1985). Fast unvermeidlicherweise treten dabei in erster Linie die problematischen Aspekte hervor – Große Koalitionen lähmen die innerparteiliche Demokratie und den Kontroll-Mechanismus der Parteienkonkurrenz; korporatistische Arrangements beschränken den Einfluß der Mitglieder in den beteiligten Verbänden und die parlamentarische Kontrolle über die Regierung; und das gleiche gilt, *mutatis mutandis*, für die deutsche Politikverflechtung.

Diese kritische Betrachtung von Verhandlungslösungen ist möglicherweise für die nationale Politik durchaus angemessen, weil hier ja Problemlösungen im Modus eines demokratisch legitimierten Zentralismus – etwa in der Art des britischen Westminster-Modells oder des französischen Etatismus – als faktisch und normativ konkurrierende Alternativen immerhin denkbar wären. Aber zumindest dann, wenn die regelungsbedürftigen Probleme die Grenzen des Nationalstaats überschreiten, muß auch die spezifische Begrenzung und Ergänzungsbedürftigkeit der demokratietheoretischen Perspektive – und die eigenständige Legitimation von Verhandlungslösungen – in der normativen Theorie reflektiert werden.

Die demokratisch-majoritäre Legitimation begründet die Fähigkeit, die mangelnde Zustimmung von Minderheiten durch Dezision zu ersetzen. Aber eben wegen dieser Durchschlagskraft ist, so habe ich argumentiert, die majoritäre Demokratie an strikte Identitätsbedingungen gebunden. Sie setzt deshalb auch die *Kongruenz* zwischen dem Kreis der an Prozessen der demokratischen Legitimation *Beteiligten* und dem Kreis der von den so legitimierten Entscheidungen *Betroffenen* voraus. Da aber aus Identitätsgründen der Kreis der Beteiligten nicht beliebig ausgeweitet werden kann, wird bei zunehmender Interdependenz der Problem- und Wirkungszusammenhänge das Kongruenz-Prinzip immer mehr verletzt. Die Mitglieder eines demokratisch verfaßten Gemeinwesens werden in zunehmendem Maße von den Auswirkungen fremder Entscheidungen betroffen und die von ihnen legitimierten Entscheidungen erzeugen ebenso zunehmende Externalitäten für andere Gemeinwesen. Diese Externalitäten können selbst innerhalb demokratisch verfaßter Nationalstaaten nicht durchweg durch Neugliederung oder Aufgaben- Zentralisierung wieder internalisiert werden und erzeugen dann einen Bedarf an verhandeltem Interessenausgleich *zwischen* den je für sich demokratisch verfaßten funktionalen oder territorialen Sub-Systemen (Scharpf und Benz 1991). Erst recht gilt dies für transnational regelungsbedürftige Probleme. Sie können nur durch Verhandlungen geregelt werden.

Selbstverständlich können dann aber die Ergebnisse solcher Verhandlungen nicht am Maßstab der demokratisch-majoritären Legitimation gemessen werden: Der faktisch relevante Handlungsraum ist nicht als demokratische Handlungseinheit konstituiert, und die demokratisch konstituierten Handlungseinheiten können das Problem nicht je für sich innerhalb ihrer jeweiligen Handlungsräume lösen. Wenn sie es überhaupt lösen wollen, dann nur durch Vereinbarungen mit anderen Handlungseinheiten. Bei diesen Vereinbarungen aber ist keine der beteiligten Einheiten souverän, sondern jede von der Zustimmung der anderen abhängig. Dann kann aber der für die Beurtei-

lung des Ergebnisses relevante Maßstab auch nicht die unverfälschte Durchsetzung des jeweiligen internen »Mehrheitswillens« in jeder der beteiligten Einheiten sein – und Verhandlungsergebnisse sind nicht deshalb kritisierbar, weil sie nicht dem Ergebnis entsprechen, das unter Souveränitätsbedingungen in der internen Willensbildung präferiert worden wäre.

Deshalb geht die oft wiederholte Klage, ausgehandelte Lösungen ließen den zuständigen Parlamenten (oder den Mitgliedern) nur noch die Wahl, das Ergebnis zu ratifizieren oder die Verhandlungen scheitern zu lassen, am Problem vorbei. Darin läge nur dann ein Verlust an demokratischer Selbstbestimmung, wenn das regelungsbedürftige Problem auch durch einseitige Aktion hätte geregelt werden können (wenn also ein Fall von »Überverflechtung« vorliegt – Scharpf, Reissert und Schnabel 1976: 232f). Wenn das nicht der Fall ist, dann wird der Bereich effektiver Selbstbestimmung durch Verhandlungen nicht eingeschränkt, sondern ausgeweitet, und dann ist die aus der Sicht des Parlaments oder der Mitglieder in erster Linie<sup>1</sup> zu beurteilende Frage in der Tat die, ob im Vergleich zum erreichten Ergebnis ein Scheitern der Verhandlungen vorzuziehen wäre.

Verhandlungen dürfen deshalb nicht als coupierte Varianten der allein legitimationskräftigen Mehrheitsdemokratie verstanden werden. Sie haben ihre eigene Legitimationsgrundlage in der Norm, daß alle Beteiligten zustimmen müssen, und daß keiner zustimmen wird, wenn er sich dabei per Saldo schlechter stellen würde als bei einem Scheitern der Verhandlungen. Daraus folgt nicht, daß Verhandlungsergebnisse für alle gleich vorteilhaft sein müssen – wenn die Alternativ-Optionen der Parteien ungleich sind, können auch die Ergebnisse höchst ungleich ausfallen. Aber es folgt, daß die mangelnde Zustimmung der anderen Partner ein unübersteigbares Hindernis für die Verfolgung eigener Präferenzen darstellt. Unter normativen Gesichtspunkten kommt es deshalb für die Legitimation von Verhandlungslösungen allein darauf an, ob tatsächlich alle betroffenen Interessen mit Vetomöglichkeit beteiligt werden, und ob die schließlich erreichten Vereinbarungen verbindliche Kraft haben. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, dann sind Verhandlungslösungen als solche legitim und bedürfen keiner zusätzlichen – demokratisch oder sonstwie begründeten – Legitimation.

---

1 Selbstverständlich kann man immer auch darüber streiten, ob bei geschickterer Verhandlungsführung auch ein noch besseres Ergebnis hätte erreicht werden können. Da aber angesichts der Existenz eines »Verhandlungsdilemmas« (Lax und Sebenius 1986) erfolgreiche Verhandlungen weder öffentlich noch unter imperativem Mandat geführt werden können, kann diese Frage im Prinzip nicht von Außenstehenden entschieden werden.

Im Hinblick auf diese beiden Kriterien muß die Europäische Union als ein nahezu ideales Verhandlungssystem erscheinen. Ihr ist es im Gegensatz zu fast allen anderen transnationalen Regimes nicht nur gelungen, die Verbindlichkeit von Vereinbarungen durch elaborierte Sanktionen gegen Vertragsverletzungen zu sichern, sondern sie hat es erreicht, daß das primäre und sekundäre Europarecht von den nationalen Gerichten in allen Verfahrensarten mit Vorrang vor dem nationalen Recht angewandt wird. Kurz: Die Ergebnisse von Verhandlungen auf der europäischen Ebene genießen so viel Verbindlichkeit wie die legislativen und exekutiven Akte der nationalen Staatsgewalt.

Aber auch unter dem Aspekt der Interessenberücksichtigung durch Vetopositionen erscheint das Verhandlungssystem der Europäischen Union attraktiv: In den Ministerräten sind alle die Interessen repräsentiert, die als Klientel der jeweils zuständigen Ressorts auch in der nationalen Politik auf Berücksichtigung rechnen können.<sup>2</sup> Die Kommission ihrerseits stützt sich bei der Vorbereitung ihrer Initiativen auf eine Vielfalt von formellen und informellen Arbeitsgruppen und Stellungnahmen, bei denen auch keineswegs nur Wirtschaftsinteressen zu Worte kommen. Schließlich hat die zunehmend stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments die Folge gehabt, daß auch die dort dominierenden »diffusen« Verbraucher- und Umweltinteressen mit Vetomacht ausgestattet worden sind. Kurz: Das »Interessenberücksichtigungspotential« – um einen Modebegriff der Politikwissenschaft der siebziger Jahre zu zitieren – der Verhandlungssysteme der Europäischen Union ist eher höher als das der nationalen politischen Systeme.

Freilich teilt die Europäische Union auch die charakteristische Schwäche aller Verhandlungssysteme: Die Transaktionskosten sind hoch und steigen mit der Zahl der Vetopositionen exponentiell an (Scharpf und Mohr 1994). Deshalb nimmt die immer notwendige Suche nach allseits akzeptablen Kompromissen, Paketlösungen oder Kompensationszahlungen viel Zeit in Anspruch und kann auch in völligen Blockaden enden. Ebenso wie in der deutschen Politikverflechtung ist dies der Preis dafür, daß divergierende Interessen nicht einfach majorisiert werden können.

---

2 Da die Ministerräte fachlich spezialisiert sind und die Quer-Koordination innerhalb der Kommission wenig effektiv ist, hängt es von der Quer-Koordination in den nationalen Kabinetten ab, ob vertikale Sektor-Koalitionen sich in der europäischen Politik leichter durchsetzen können als in der nationalen Politik. Offenbar ist dies nicht nur in der Agrarpolitik, sondern auch beim Arbeitsschutz der Fall (Eichener 1993).



Immerhin hat die Europäische Union hier den Vorzug, daß die Kommission (anders als bei uns die Bundesregierung) in vielen Konstellationen nicht selbst als Partei auftritt, sondern als »ehrlicher Makler« akzeptiert wird, der seine »agenda-setting function« zur Erleichterung der Konsensbildung einsetzen kann. Überdies hat im Ministerrat der Übergang zu Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit in Bereichen ohne gravierende Interessenkonflikte die Verfahren deutlich beschleunigt. Trotzdem sind Verhandlungssysteme strukturell benachteiligt, wenn es auf rasche Reaktionen auf akute Krisen oder veränderte Verhältnisse ankommt, und sie sind handlungsunfähig in Konstellationen, in denen fundamentale Konflikte zwischen den Beteiligten eine einvernehmliche Lösung ausschließen.

#### 4 Grenzen der Handlungsfähigkeit

Daraus folgt aber auch, daß die aus Verhandlungen hervorgehende Politik in ihrer Handlungsfähigkeit prinzipiell beschränkt ist. Die Europäische Union kann als Verhandlungssystem keineswegs alle Zwecke verfolgen, die ein demokratisch-majoritär legitimer europäischer Staat verfolgen könnte. Insbesondere können wir keineswegs davon ausgehen, daß alle Probleme, die sich auf der nationalen Ebene als Folge der ökonomischen Globalisierung und der Standortkonkurrenz im europäischen Binnenmarkt ergeben, durch transnationale Verhandlungen geregelt werden könnten. Der Grund liegt darin, daß selbstverständlich die ökonomische Konkurrenz zwischen den nationalen Wirtschaftsstandorten auch in die Verhandlungen innerhalb der Europäischen Union oder in der World Trade Organization hineinwirken muß.

Ich habe die Art der Interessenkonflikte unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union an anderer Stelle näher analysiert (Scharpf 1996) und will deshalb hier nur kurz resümieren: Es gibt erstens Bereiche, in denen das gemeinsame Interesse eindeutig dominiert – hierzu gehörte die Marktöffnung, die in den ersten beiden Jahrzehnten der Wirtschaftsgemeinschaft erreicht wurde. Zum zweiten gibt es Bereiche, in denen die Beteiligten zwar unterschiedliche Lösungen präferieren, aber das gemeinsame Interesse an einheitlichen Regelungen dennoch überwiegt. Hierzu gehört etwa die Harmonisierung von Produktnormen (einschließlich der produktbezogenen Normen des Umwelt- und Arbeitsschutzes), die aufgrund der Einheitlichen Europäischen Akte bis zum Beginn der neunziger Jahre im wesentlichen erreicht wurde.

Schließlich gibt es Regelungen, insbesondere im Bereich der prozeßbezogenen Umweltpolitik und der Sozialpolitik, welche nicht die für den Verbraucher spürbare Qualität von Produkten verbessern, wohl aber die Produktionskosten der Unternehmen erhöhen. Hier stoßen unter den Bedingungen der Standortkonkurrenz Verhandlungen auf prinzipielle Interessenkonflikte. Die Union umfaßt seit der Süd-Erweiterung einerseits Länder, die zu den wirtschaftlich leistungsfähigsten der Welt zählen, und andererseits solche, die das Niveau von Schwellenländern noch kaum überschritten haben. So verhält sich etwa das Bruttosozialprodukt pro Kopf in Portugal zu dem in Dänemark wie 1 zu drei, und im gleichen Verhältnis steht auch die durchschnittliche Arbeitsproduktivität.

Wenn also im europäischen Wettbewerb dennoch annähernd gleiche Stückkosten erzielt werden sollen, so bedeutet das, daß in Ländern mit niedriger Produktivität nicht nur die Lohnkosten, sondern auch die Sozialabgaben, die Unternehmenssteuern und die Regulierungskosten entsprechend niedriger liegen müssen. Auf der Leistungsseite sind die Unterschiede sogar noch größer: Die Sozialausgaben pro Kopf in Portugal und Dänemark verhalten sich nicht wie 1 zu 3, sondern wie 1 zu 5. Anders gerechnet wenden die hochentwickelten europäischen Sozialstaaten im Durchschnitt etwa 30 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für soziale Sicherung auf (Schweden sogar 40 Prozent), während der Anteil des Sozialbudgets in Portugal und Griechenland deutlich unter 20 Prozent, und in Spanien und Irland nur wenig darüber liegt (Eurostat 1995, Tabelle 3.31 und 3.32).

Zweifellos hätten die Arbeitnehmer in den industriell hochentwickelten Ländern ein Interesse an europaweit einheitlichen Regelungen, die geeignet wären, ihr gewohntes Anspruchsniveau gegen die Standort-Konkurrenz der Niedrigkosten-Länder abzusichern. Aber ebenso deutlich ist, daß einheitliche Regelungen auf dem hohen Niveau der fortgeschrittenen Sozialstaaten die Wirtschaft der weniger produktiven Länder in gleicher Weise ruinieren würden, wie die ostdeutsche Wirtschaft durch die Übernahme der westdeutschen Standards ruiniert worden ist. In einem Verhandlungssystem kann die

dafür notwendige Zustimmung der betroffenen Länder gewiß nicht erwartet werden. Was allenfalls denkbar wäre, sind europäische Regelungen, durch welche sich die auf *gleichem* Produktivitätsniveau produzierenden Länder an der wechselseitigen Unterbietung hindern. Aber auch dies wäre schwierig genug (Scharpf 1996a).<sup>3</sup>

Die erste Schlußfolgerung liegt also auf der Hand: Das Problem der transnationalen Politik ist nicht ihre mangelnde demokratische Legitimation. Diese wird durch die eigenständige Legitimität von Verhandlungssystemen in normativ zureichender Weise substituiert. Aber die Handlungsfähigkeit von Verhandlungssystemen beschränkt sich auf Aufgaben und Probleme, bei denen die Interessen der Verhandlungspartner entweder konvergieren oder sich komplementär zueinander verhalten. Innerhalb der Europäischen Union gilt dies für viele wichtige Regelungsbereiche. Aber es gilt gerade nicht für jene sozialpolitischen Politikfelder, in denen die nationalstaatliche Politik durch die ökonomische Globalisierung und die Standortkonkurrenz im europäischen Binnenmarkt unter starken Anpassungsdruck geraten ist. Hier auf »europäische Lösungen« oder internationale Vereinbarungen zu setzen, heißt auf politisches Handeln zu verzichten.

## 5 Droht die Krise der Demokratie?

Damit stehen wir also wieder vor unserem Ausgangsproblem. Wenn es zuträfe, daß die Demokratie in den hochentwickelten europäischen Sozialstaaten unter dem Anpassungsdruck der Standortkonkurrenz in eine grundlegende Legitimationskrise gerät, dann könnte jedenfalls von der transnationalen Politik keine Hilfe erwartet werden. Um so dringlicher wird deshalb die Frage, ob sich denn die als Arbeitshypothese zunächst akzeptierte Erwartung einer drohenden nationalen Demokratiekrise tatsächlich begründen läßt.

---

3 Im übrigen brauche ich kaum hervorzuheben, daß die hier für die gegenwärtige Europäische Union diskutierten Einigungshindernisse im Falle einer Ost-Erweiterung noch wesentlich größer würden, und daß selbstverständlich bei Verhandlungen außerhalb des institutionellen Rahmens der Union mit noch größeren Schwierigkeiten gerechnet werden müßte.

### 5.1 *Demokratie als kollektive Selbstbestimmung*

Demokratie ist auf kollektive Selbstbestimmung gerichtet und setzt, so hatte ich eingangs argumentiert, eine die Unterscheidung von Zugehörigen und Fremden erlaubende »Wir-Identität« voraus. Aber dies allein kann selbstverständlich nicht genügen (Schmidt 1995). Auch wenn ein demokratiefähiges Gemeinwesen vorausgesetzt werden kann, müssen Mehrheitsentscheidungen entweder – »input-orientiert« – durch die unverfälschte Zustimmung der Mitglieder oder – »output-orientiert« – durch ihre effektive Gemeinwohldienlichkeit legitimiert sein (Scharpf 1970b).

Zur input-orientierten Legitimation will ich hier nicht viel sagen. Volksabstimmungen taugen zur Legitimation einfacher Entscheidungen von großem verfassungspolitischen Gewicht und, sparsam eingesetzt, zur Korrektur deutlicher Divergenzen zwischen der organisierten Politik und der tatsächlichen Wählermeinung. Für die Bewältigung der Quantität und Komplexität der laufenden Entscheidungsproduktion moderner politischer Systeme sind die Instrumente der direkten Demokratie aber ungeeignet. Im Rahmen der repräsentativen Demokratie ist es im übrigen fast immer unzulässig, die Ergebnisse allgemeiner Wahlen als »plebiszitäre« Billigung oder Ablehnung spezifischer Entscheidungen von Parlament und Regierung zu interpretieren. Kurz: Für die hier zu erörternden Probleme spielt die input-orientierte Legitimation weder positiv noch negativ eine besondere Rolle.

Um so wichtiger sind die output-orientierten Kriterien. Wenn die auf Wählermehrheiten gestützte Mehrheit im Parlament das Recht haben soll, sich über die Interessen der Minderheit hinwegzusetzen, und wenn die Minderheit diese Entscheidungen nicht nur als Übermacht hinnehmen, sondern als legitim respektieren soll, dann impliziert dies die Verpflichtung, das Machtpotential kollektiv verbindlicher Entscheidungen nur gemeinwohl-orientiert einzusetzen. Wenn die Mehrheit frei wäre, nur ihre eigenen Interessen zu verfolgen, könnte eine normativ begründete Pflicht zur Respektierung majoritärer Entscheidungen nicht begründet werden. Nun gilt freilich in den positiven Sozialwissenschaften die Rede vom Gemeinwohl als hoffnungslos unbestimmt und deshalb als prinzipiell ideologieverdächtig (Vobruba 1983). Trotzdem läßt sich ohne den Gemeinwohlbegriff auch von Legitimation nicht reden.

Seine Ideologie-Anfälligkeit wird jedoch geringer, wenn zwei Dimensionen des Gemeinwohls, nämlich Wohlfahrts-Produktion und Verteilung, unterschieden werden: Im liberalen Minimalstaat war es in der Produktions-Dimension lediglich um die äußere und innere Sicherung von Leben, Frei-

heit und Eigentum gegangen – also im Kern um Kollektivgüter, bei denen die Verteilungsdimension nur im Sinne der notwendigen Sicherung gegen Machtmißbrauch zum Nachteil einzelner eine Rolle spielte. Dem dienten und dienen garantierte Grundrechte, Rechtsschutz und Gewaltenteilung.

Mit der Ausweitung der Staatsfunktionen vom liberalen Minimalstaat zum modernen Sozialstaat ist auch der Gemeinwohlbegriff anspruchsvoller geworden. Heute verbindet sich damit in erster Linie die Doppelnorm der utilitaristischen Maximierung des aggregierten Wohlstandes und der Verteilungsgerechtigkeit. Beides sind notwendigerweise interpretationsbedürftige Begriffe, deren konkrete Bedeutung nur in öffentlichen politischen Diskursen geklärt werden kann (Elster 1986). Immerhin läßt sich dazu abstrakt-analytisch sagen, daß die Verteilungsdimension solange von untergeordneter Bedeutung bleibt, wie in der Wohlstands-Dimension annähernd alle sich verbessern können. Kritisch wird die Frage der Verteilungsgerechtigkeit dann, wenn entweder Sonderopfer auferlegt werden müssen, oder wenn es darum geht, unvermeidliche Wohlfahrtsverluste politisch zu verarbeiten. Damit sind auch die Kriterien benannt, unter denen wir die Folgeprobleme der ökonomischen Standortkonkurrenz beurteilen können.

## 5.2 *Politische Folgeprobleme der Standortkonkurrenz*

Die demokratische Politik in den industriell hochentwickelten europäischen Sozialstaaten wird durch die Globalisierung und Europäisierung der Ökonomie in dreifacher Weise herausgefordert:

- In erster Linie gerät der in den Nachkriegsjahrzehnten ausgebauten Sozialstaat unter Druck. Der Verlust der Vollbeschäftigung läßt die Ausgaben ansteigen, während gleichzeitig die Finanzierungslasten als Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit immer schärfer kritisiert werden. Der Druck ist in den kontinentalen Sozialstaaten am stärksten spürbar, weil hier die Sozialausgaben überwiegend nach dem »Bismarck-Modell« durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert werden – was beispielsweise in Frankreich zu 82 Prozent und in Deutschland zu 74 Prozent (aber in Dänemark nur zu 13 Prozent) zutrifft. Hier erhöht jeder Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht nur die Ausgaben, sondern reduziert zugleich die verfügbaren Mittel, während jede Erhöhung der Lohnnebenkosten im Ergebnis weitere Arbeitsplätze vernichtet. Deshalb gibt es überall heftige Anstrengungen zur Einschränkung sozialer Leistungen

und zur Senkung der Beiträge, die aber einerseits gegen massiven politischen Widerstand kaum vorankommen und andererseits immer wieder durch die Kosten steigender Arbeitslosigkeit sabotiert werden.

- Nach verbreiteter Meinung impliziert die Standortkonkurrenz überdies generelle Wohlfahrtsverluste in den westlichen Industrieländern. Diese, so wird unterstellt, haben bisher durch technische Überlegenheit und bessere Kapitalausstattung im Austausch mit dem Rest der Welt Monopolrenten bezogen, die nun im Zuge der Globalisierung abgebaut werden. Die Folge wäre also ein zumindest relativer Wohlfahrtsverlust im Verhältnis zu Ländern in Mittel- und Osteuropa und in Asien, die mit gut qualifizierten, aber gering bezahlten Arbeitskräften nun westliches Kapital und westliche Technik einsetzen können. Das gleiche gälte selbstverständlich auch innerhalb des europäischen Binnenmarktes. Ob das so zutrifft, oder ob immer neue Produkt- und Prozeß-Innovationen den Vorsprung der westlichen Industriestaaten auf Dauer erhalten könnten, will ich nicht abschließend beurteilen.
- Viel deutlicher sind jedoch die Rückwirkungen der ökonomischen Integration auf die Verteilung im Inland. Auf der einen Seite hat sich mit der Eröffnung weltweiter Anlagemöglichkeiten die Verteilung zwischen Kapital und Arbeit verschoben. Während der Realzins – der die Mindestrendite bestimmt, unter der Kapitalanlagen nicht zu haben sind – in den sechziger Jahren bei etwa drei Prozent lag, stieg er in den achtziger Jahren bis auf acht Prozent und liegt heute im weltweiten Durchschnitt etwa bei sechs Prozent. Das bedeutet, daß heute arbeitsplatzschaffende Investitionen nur noch unternommen werden, wenn die erwartbare Rendite doppelt so hoch ist wie in den sechziger Jahren. Wenn diese Veränderung der Verteilungsrelationen zwischen Kapital und Arbeit akzeptiert wird, dann muß die Entwicklung der Löhne hinter der der Gewinne zurückbleiben. Wird sie nicht akzeptiert, dann wird als Folge unterlassener Investitionen die Arbeitslosigkeit ansteigen.

Hinzu kommt ein zweites Verteilungsproblem, das sich unmittelbar aus der Standortkonkurrenz ergibt: Der Wettbewerb der Niedrigkosten-Länder trifft zuerst die weniger qualifizierten Arbeitskräfte in den Hochkosten-Ländern, während die Industrialisierung der Schwellenländer die Nachfrage nach Investitionsgütern und hochqualifizierten Dienstleistungen jedenfalls zunächst ansteigen läßt. Bei freier Lohnbildung muß also die Einkommensungleichheit innerhalb der Arbeitnehmerschaft stark zunehmen. Wenn dagegen die

Absenkung der Löhne für weniger qualifizierte Arbeit vermieden wird, gehen die von der Kostenkonkurrenz betroffenen Arbeitsplätze verloren.

In der Interaktion zwischen Politik und Marktkräften manifestiert sich hier also ein »Paradox der Stärke«: Dort wo starke Gewerkschaften im Zusammenwirken mit sozialdemokratischen oder christ-demokratischen Parteien in der Vergangenheit die »demokratische Domestizierung des Kapitalismus« am weitesten vorantreiben konnten, haben sie unter dem Anspruch der Verteilungsgerechtigkeit die Verteilung zwischen Kapital und Arbeit und die Verteilung innerhalb der Arbeitnehmerschaft zugunsten größerer Gleichheit verändert. Dies war ökonomisch unschädlich, solange die territorialen Grenzen des Nationalstaats im Prinzip auch die Anlagemöglichkeiten des Kapitals begrenzten. Mit der Globalisierung der Kapitalmärkte und der Eröffnung der Standortkonkurrenz ist diese Voraussetzung entfallen. Das Kapital läßt sich im nationalen Rahmen nicht mehr domestizieren.

Wo die Marktkräfte dominieren, wie etwa in den USA, werden sich also die neuen Verteilungsrelationen naturwüchsig durchsetzen. Die Folge sind steigende Kapitaleinkommen, stagnierende oder rückläufige Arbeitseinkommen, zunehmende Lohndifferenzierung und sich ausbreitende Armut. Wo aber, wie in den europäischen Sozialstaaten, Politik und Gewerkschaften stark genug sind, um an der egalitären Verteilungspolitik festzuhalten, sinken die Investitionen, stagniert die Beschäftigung und steigt die Arbeitslosigkeit bei den gering qualifizierten Arbeitskräften – mit der zusätzlichen Folge, daß die hohen Kosten der Massenarbeitslosigkeit auch die Finanzierungsbasis der sozialen Sicherungssysteme überfordern.

Dieses Bild ist gewiß überzeichnet, aber es hat reale Entsprechungen. Ein Indikator für das Ausmaß der Lohndifferenzierung ist das Verhältnis der Lohnsätze des untersten Zehntels der Beschäftigten zu den Durchschnittslöhnen. In den Vereinigten Staaten liegt diese Verhältniszahl bei 2,1 – in Deutschland dagegen bei 1,4 und in Schweden bei 1,3. Und während die Lohnungleichheit in den USA seit den achtziger Jahren steil angestiegen ist, gehört Deutschland zu den ganz wenigen Ländern, in denen im gleichen Zeitraum die Lohndifferenzierung noch abgenommen hat (OECD 1996, Table 3.1). Dafür hat aber die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1970 und 1993 in den USA um 33 Prozent zugenommen und in Westdeutschland nur um knapp sieben Prozent (IW 1995, Tabelle 143).

Das Paradox der Stärke kennzeichnet also eine Lage, in der Politik und Gewerkschaften nicht mehr in der Lage sind, die Marktkräfte zu beherrschen, aber doch noch stark genug, um die automatische Anpassung der

Verteilungsrelationen zu verhindern. Es wird zum demokratischen Dilemma, wenn Politik und Gewerkschaften gezwungen sind, entweder den weiteren Anstieg der Massenarbeitslosigkeit zu begünstigen, oder aber durch aktives politisches Handeln die verteilungspolitischen Konsequenzen der neuen ökonomischen Lage selbst durchzusetzen.

Beides verletzt die Gemeinwohl-Normen, an die demokratische Legitimation unauflöslich gebunden ist. Immerhin kann aber die Hinnahme der Massenarbeitslosigkeit als unabwendbares ökonomisches Schicksal präsentiert werden, während die aktive Veränderung der Verteilungsrelationen unmittelbar politisch verantwortet werden müßte. Aber der politisch leichtere Weg wird mit der gesellschaftlichen Desintegration der aus dem Arbeitsleben dauerhaft ausgeschlossenen Bevölkerungsgruppen bezahlt, deren politische Konsequenzen zumindest schwer abzuschätzen sind. Deshalb lohnt es sich, auch die Implikationen des anderen Weges ins Auge zu fassen.

## 6 Politische Wahlmöglichkeiten bleiben

Der andere Weg ist nur gangbar, wenn man die Prämisse akzeptiert, daß demokratische Legitimation weder die Wahl zwischen unangenehmen Alternativen noch die Hinnahme von Verlusten und die Auferlegung von Opfern ausschließt. Auch wenn die historische Verbindung des Demokratiebegriffs mit dem der Souveränität Omnipotenzphantasien naheulegen scheint, ist demokratische Selbstbestimmung keineswegs unvereinbar mit der Anerkennung externer Zwänge. Zwar setzt effektive Selbstbestimmung politisch relevante Wahlmöglichkeiten voraus, und Demokratie hat in der Tat keine Chance in Ländern, die ganz zum Spielball äußerer Einflüsse geworden sind. Aber von dieser Grenze der völligen Ohnmacht sind die westeuropäischen Sozialstaaten, die nach wie vor zu den reichsten Ländern der Welt gehören, gewiß weit entfernt.

Jedenfalls unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten spricht also nichts gegen die Möglichkeit, daß das Paradox der Stärke durch eine explizite und demokratisch legitimierte Politik der aktiven Anpassung an die neuen ökonomischen Rahmenbedingungen außer Wirkung gesetzt werden könnte. Die Bedingung allerdings ist, daß dies in gemeinwohlverträglicher Weise geschehen muß – und das heißt hier in erster Linie, daß auch die interne Anpassung an die externen Realitäten globalisierter Märkte den Kriterien der sozialen Gerechtigkeit entsprechen muß. Die Ziele des Sozialstaats können



also nicht einfach aufgegeben werden, wenn eine Legitimationskrise vermieden werden soll; aber ihre konkrete Verwirklichung muß radikal überprüft und durch Lösungen ersetzt werden, die auch unter den Bedingungen der Globalisierung und der europäischen Integration ökonomisch durchgehalten werden können. Dies ist die Aufgabe, von deren mehr oder minder befriedigender Lösung die Zukunft der Demokratie in den westeuropäischen Sozialstaaten abhängt – und auf die sich deshalb die strategische Diskussion konzentrieren müßte. Die Ergebnisse einer solchen Diskussion können hier gewiß nicht vorweggenommen werden. Aber aus der bisherigen Analyse lassen sich immerhin Hinweise über die Richtung ableiten, in der nach ökonomisch robusteren Lösungen gesucht werden könnte.

- Wenn es zutrifft, daß die Verteilungsrelationen zwischen Kapital und Arbeit sich irreversibel zugunsten der Kapitaleinkommen verschoben haben, dann müssen Parteien und Gewerkschaften, die nach wie vor das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit verfolgen wollen, ihre Anstrengungen von der Steuer- und Lohnpolitik auf die Verteilung der Kapitalvermögen umorientieren. In Zeiten kräftig steigender Reallöhne wären solche Ziele gewiß leichter durchzusetzen gewesen als heute; und es rächt sich, daß entsprechende Pläne der sozialliberalen Koalition in den frühen siebziger Jahren an der gewerkschaftlichen Polemik gegen den »Volkskapitalismus« gescheitert sind. Aber wenn nun die gesamtwirtschaftliche Lohnquote sinkt, dann müßte auch die Einsicht zunehmen, daß Verteilungsziele künftig nur noch im Bereich der Kapitaleinkommen verfolgt werden können. Ein unmittelbarer Ansatz könnte sich gerade in Unternehmen und Branchen bieten, in denen Lohnverzichte zur Erhaltung von Arbeitsplätzen unvermeidbar werden. Hier könnte der Tausch von tariflich fixierten Lohnbestandteilen gegen Kapitalanteile gleichzeitig die Produktionskosten senken und zumindest auf mittlere Sicht die Verteilungsrelationen dadurch verbessern, daß auch Arbeitnehmer in höherem Maße an den steigenden Kapitaleinkommen partizipieren.

Aus der Verteilungsperspektive erscheint auch die bisherige Finanzierung der Altersversorgung nach dem Umlageprinzip als ein kaum noch zu rechtfertigender Verzicht auf die Kapitaleinkünfte, die bei einer Umstellung auf das Kapitaldeckungsprinzip den Versicherten zufließen würden.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Aus der Sicht der Versicherten ist die angesparte Altersversorgung günstiger als die umlagefinanzierte und mit der Lohnentwicklung steigende Rente, sobald die Realzinsen höher

Deshalb sollte man Vorschläge zu einer Umstellung des Rentensystems auf individuell angesparte Versicherungsleistungen eher begrüßen, als sie von vornherein als Angriff auf den Sozialstaat zu denunzieren.<sup>5</sup> Gewiß ist der Übergang aus dem derzeitigen System in ein anderes außerordentlich schwierig, aber die wissenschaftliche und politische Diskussion über mögliche Strategien einer solchen Umstellung hat wenigstens begonnen, und die damit verbundene Chance einer viel breiteren Teilhabe an den gestiegenen Kapitaleinkommen sollte ihr auch auf der linken Seite des politischen Spektrums Aufmerksamkeit sichern.

- Wenn es zutrifft, daß die nach dem Bismarck-Modell finanzierten kontinentalen Sozialstaaten gegenüber dem ökonomischen Druck der Standortkonkurrenz besonders verwundbar sind, dann müßten diese nach Lösungen suchen, die ihre Abhängigkeit von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen reduzieren. Eine Annäherung an das dänische Modell der Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen würde die Robustheit deutlich erhöhen. Aber wenn grundlegende Strukturreformen ohnehin notwendig werden, dann lohnt es, auch die Vorteile der (subventionierten) individuellen Pflichtversicherung und des Kapitaldeckungsprinzips in die Überlegungen einzubeziehen. Der wichtigste dieser Vorteile wäre die völlige Unempfindlichkeit solcher Lösungen gegenüber der Standortkonkurrenz. Die Ausgaben für den Sozialstaat wären hier nicht mehr wettbewerbsschädliche Belastungen der Wirtschaft, sondern hätten den Charakter von Ersparnissen beziehungsweise Konsumausgaben der privaten Haushalte.
- Wenn es schließlich zutrifft, daß nur ein nachhaltiger Anstieg der Beschäftigung die sozialen Sicherungssysteme entlasten kann, dann müssen auch die Strukturen des Sozialstaats im Hinblick auf ihre Beschäftigungseffekte überprüft werden. Im Gegensatz zu Schweden oder Dänemark sind die am Bismarck-Modell orientierten Sozialstaaten nicht dienstleistungsintensiv, sondern transferintensiv ausgestaltet worden. Daran wird sich kurzfristig wenig ändern lassen, und überdies stünde auch die ohnehin hohe Abgabenlast einer starken Ausweitung der öffentlich finanzierten Beschäftigung entgegen. Im privaten Sektor dagegen stehen die dem

---

sind als der jährliche Anstieg der Reallöhne. Das war seit Anfang der siebziger Jahre fast durchweg der Fall.

- 5 Im Rahmen einer für alle Erwachsenen geltenden Pflichtversicherung müßten dann allerdings die eine Mindestrente sichernden Beiträge einkommensschwacher Personen aus Steuermitteln bestritten oder subventioniert werden.

internationalen Wettbewerb ausgesetzten Branchen nicht nur in der Industrie, sondern auch in der Landwirtschaft und in den industriebezogenen Dienstleistungen unter so starkem Rationalisierungsdruck, daß auch dort eher weitere Entlassungen als erhebliche Beschäftigungsgewinne zu erwarten sind. Bleiben also die »binnenabsatzorientierten Dienstleistungen«, die der internationalen Konkurrenz nicht ausgesetzt sind, weil sie eine lokale Nachfrage befriedigen und lokal erbracht werden. In diesem Bereich haben die Vereinigten Staaten ihre großen Beschäftigungserfolge erzielt. Voraussetzung war die zunehmende Lohndifferenzierung und die Ausbildung eines Niedriglohn-Arbeitsmarktes in dem auch einfache, wenig produktive Dienstleistungen zu niedrigen Kosten produziert und abgenommen werden konnten. Die Kehrseite der Medaille, die Ausbildung einer Unterklasse der »working poor«, deren Erwerbseinkommen nicht das Existenzminimum erreicht, hat dem »amerikanischen Modell« in Europa schlechte Kritiken eingetragen. Aber diese Folge ließe sich vermeiden, wenn die stärkere Lohndifferenzierung begleitet würde von einem Umbau der europäischen Sozialleistungssysteme, der die Kombination niedriger Erwerbseinkommen mit ergänzenden Sozialeinkommen erlaubt. In voller Konsequenz entspricht dieser Logik das von Mitschke (1995) vorgeschlagene »Bürgergeld«. Aber auch weniger ambitionierte Vorschläge dieser Art könnten die Beschäftigung in den binnenabsatz-orientierten Dienstleistungen deutlich erhöhen (Scharpf 1995).

Bei diesen Andeutungen will ich es bewenden lassen. Es geht hier nicht um die Präsentation von Patentrezepten, sondern um die These, daß auch unter den Bedingungen der Globalisierung und der Standortkonkurrenz im Binnenmarkt die nationale Politik keineswegs zum bloßen Vollzug ökonomischer Sachzwänge verurteilt ist, sondern weiterhin in der Lage bleibt, mit voller demokratischer Legitimität zwischen strategisch bedeutsamen Optionen zu wählen. Freilich setzt dies voraus, daß die politische Diskussion sich vom Streit über den Abbau oder die Verteidigung historisch gewachsener *Strukturen* löst und sich stattdessen auf die Frage konzentriert, ob und wie die darin bisher realisierten *Ziele und Werte* durch den *Umbau* der überkommenen Strukturen auch unter den Bedingungen globalisierter Kapitalmärkte und der Standortkonkurrenz im europäischen Binnenmarkt gesichert werden können.

## Literatur

- Bickel, Alexander M., 1962: *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Duchesne, Sophie, and André Paul Frogner, 1995: Is There a European Identity? In: Oskar Niedermayer and Richard Sinnott (eds.), *Public Opinion and Internationalized Governance*. Oxford: Oxford University Press, 193–226.
- Eichener, Volker, 1993: Entscheidungsprozesse bei der Harmonisierung der Technik in der Europäischen Gemeinschaft. Soziales Dumping oder innovativer Arbeitsschutz. In: Werner Süß und Gerhard Becher (Hrsg.), *Politik und Technikentwicklung in Europa. Analysen ökonomisch-technischer und politischer Vermittlung im Prozeß der europäischen Integration*. Berlin: Duncker & Humblot, 207–235.
- Elias, Norbert, 1987: Wandlungen der Wir-Ich-Balance. In: Norbert Elias, *Die Gesellschaft der Individuen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 207–316.
- Elster, Jon, 1986: The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory. In: Jon Elster and Aanund Hylland (eds.), *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 103–132.
- Eurostat, 1995: *Statistische Grundzahlen der Europäischen Union*. 32. Ausgabe. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Glötz, Peter, 1985: *Manifest für eine Neue Europäische Linke*. Berlin: Siedler.
- Grande, Edgar, 1996: Demokratische Legitimation und Europäische Integration. In: *Leviathan* 24(3), 339–360.
- Grimm, Dieter, 1995: *Braucht Europa eine Verfassung?* München: Carl Friedrich v. Siemens Stiftung.
- Held, David, 1993: Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order? In: David Held (ed.), *Prospects for Democracy. North, South, East, West*. London: Polity Press, 13–52.
- IW (Institut der deutschen Wirtschaft), 1995: *Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Kaiser, Karl, 1971: Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process. In: Robert O. Keohane and Joseph S. Nye (eds.), *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 356–370.
- Lax, David A., and James K. Sebenius, 1986: *The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and for Competitive Gain*. New York: Free Press.
- Lehmbruch, Gerhard, 1967: *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.
- Majone, Giandomenico, 1989: *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.

- , 1994a: The European Community: An »Independent Fourth Branch of Government«? In: Gert Brüggemeier (Hrsg.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*. Baden-Baden: Nomos, 23–43.
- , 1994b: The Rise of the Regulatory State in Europe. In: *West European Politics* 17, 77–101.
- Martinotti, Guido, and Sonia Stefanizzi, 1995: Europeans and the Nation State. In: Oskar Niedermayer and Richard Sinnott (eds.), *Public Opinion and Internationalized Governance*. Oxford: Oxford University Press, 162–189.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim, 1994a: Über das Verhältnis der europäischen Wirtschaftsordnung zu den Mitgliedstaaten. In: *Veröffentlichungen der Joachim Jungius-Gesellschaft* 77, 149–169.
- , 1994b: Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union. In: Rolf H. Hasse, Josef Molsberger und Christian Watrin (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit*. Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag. Stuttgart: Gustav Fischer, 263–292.
- Mitschke, Johannes, 1995: Jenseits der Armenfürsorge. Das Bürgergeld kann unbürokratisch und ermessensfrei das Existenzminimum sichern. In: *Die Zeit*, 8.12.95, 30.
- Niedermayer, Oskar, 1995: Trends and Contrasts. In: Oskar Niedermayer and Richard Sinnott (eds.), *Public Opinion and Internationalized Governance*. Oxford: Oxford University Press, 53–72.
- Niedermayer, Oskar, and Richard Sinnott, 1995: Democratic Legitimacy and the European Parliament. In: Oskar Niedermayer and Richard Sinnott (eds.), *Public Opinion and Internationalized Governance*. Oxford: Oxford University Press, 277–308.
- OECD, 1996: *Employment Outlook. July 1996*. Paris: OECD.
- Scharpf, Fritz W., 1965: *Grenzen der richterlichen Verantwortung. Die political-question-Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- , 1970a: *Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen*. Tübingen: Mohr.
- , 1970b: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- , 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.
- , 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1995: Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit? In: *Zeitschrift für Sozialreform* 41, 65–82.
- , 1996: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage, 15–39.

- Scharpf, Fritz W., und Arthur Benz, 1991: *Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern*. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W., and Matthias Mohr, 1994: *Efficient Self-Coordination in Policy Networks. A Simulation Study*. MPIfG Discussion Paper 94/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor.
- Schmidt, Manfred G., 1995: *Demokratiethorien*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmitter, Philippe C., 1974: Still the Century of Corporatism? In: *Review of Politics*. Wiederabgedruckt in: Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch (eds.), 1978: *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage, 7–52.
- Sinn, Hans-Werner, 1994: Wieviel Brüssel braucht Europa? Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 5, 155–186.
- Sinn, Stefan, 1993: The Taming of Leviathan. Competition among Governments. In: *Constitutional Political Economy* 3, 177–221.
- Streeck, Wolfgang, 1995: From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy. In: Stephan Leibfried and Paul Pierson (eds.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: Brookings, 389–431.
- , 1996: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage, 64–94.
- Vobruba, Georg (Hrsg.), 1983: »Wir sitzen alle in einem Boot«. *Gemeinschaftsrhetorik in der Krise*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Weiler, Joseph H.H., 1995: Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision. In: *European Law Journal* 1, 219–258.
- , 1996: European Neo-constitutionalism: In Search of Foundations for the European Constitutional Order. In: *Political Studies* 44, 517–533.
- Williams, Shirley, 1991: Sovereignty and Accountability in the European Community. In: Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann (eds.), *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*. Boulder: Westview, 155–176.
- Zürn, Michael, 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenen-system. In: *Politische Vierteljahresschrift* 37, 27–55.

# Can Egalitarianism Survive Internationalization?

*Joshua Cohen and Joel Rogers*

Can egalitarianism survive internationalization? Yes, but survival also requires that egalitarianism shed its social democratic form.

Our argument for this laconic answer proceeds in five steps. We start by introducing the terms of our question (»egalitarianism« and »internationalization«), and explaining why we think internationalization need not defeat egalitarianism. Next, we sketch an account of the troubles faced by social democracy as a specific form of egalitarian politics, an account that suggests new conditions that a successor egalitarian politics needs to meet. Third and fourth, we sketch such an alternative – a »new egalitarian« strategy and project – first considering its governance strategy and political base and then its specifically egalitarian policy components. Fifth and finally, we return to internationalization, arguing that this new egalitarianism can meet the challenges it presents.

Though we present our argument in abstract terms, the United States (the case we know best) provides an implicit point of reference throughout. This may invite objection, as the strength and relative independence of the U.S. may make it seem an »easy case« (our own view is that the great internal diversity of U.S. society, along with the relatively weak hold of egalitarianism on politics within it, make it at least as much a »hard« one), but the objection does not particularly concern us. Our principal purpose here is to argue against a very general line of argument that draws skeptical conclusions about the contemporary relevance of egalitarian ideals on the basis of alleged facts about internationalization, and to suggest a new sort of egalitarian politics robust in light of those (and other, in our view more relevant) facts. If our discussion of the new egalitarianism is plausible, then there is no compelling argument for skepticism. We might then proceed to considering whether our positive view is limited to the American case, but interna-

tionalization would, whatever the answer to that question, no longer be a general conversation-stopper.

## 1 The Problem

The *egalitarianism* in our title names a family of political conceptions of justice that aim, in general terms, at »a reconciliation of liberty with equality.« Though the problems we explore here will arise for any member of this family, we simplify the exposition by stipulating a particular view.<sup>1</sup> We assume a conception of justice that comprises a commitment to universal civil and political liberties, and three egalitarian principles: a requirement of substantive political equality, ensuring that citizens, irrespective of economic position, have equal opportunities for influence over authoritative collective decisions; a requirement of real (as distinct from merely formal) equality of opportunity, condemning inequalities of advantage tracing to differences in social background; and a conception of the general welfare assigning priority to improving the conditions of the least well-off.

By *internationalization* we mean a set of economic conditions comprising the growing importance of multinational firms with geographically dispersed production, increased foreign direct investment, and the growing ease of movement of products and capital across national borders. Other, less narrowly economic, phenomena are sometimes associated with internationalization – in particular, cross-border cultural and other communication – but we limit ourselves to the more clearly economic because it is that which, according to a certain familiar argument, is said to have caused trouble for egalitarianism.

The argument goes as follows. Assume an unregulated market economy, with its tendencies to inequality, the reward of morally irrelevant aspects of persons (luck, talent, whatever), and the exploitation of dominant bargaining positions. Assume a regulatory framework seeking in some measure to mitigate those anti-egalitarian effects. Such a framework, by imposing limits on investor choice or more stringent demands on capital's performance, will limit capital's autonomy or drive up costs. Unless governments are prepared to impose limits on the movement of capital or limit access to their domestic

---

1 We take the basics of the view from John Rawls (1971).



market to those complying with its regulatory terms – both difficult to sustain – internationalization means that investors will almost always be able to find less restrictive and costly options elsewhere. And their exit to such alternatives, or even their threat of exit, will weaken the regulatory resolve of citizens and governments. Citizens who might otherwise have sought collective solutions to common problems will hesitate and, in that hesitation, increasingly be drawn to more particularistic or individualistic strategies to advance their own good. Partly because of its structural infeasibility (the actual existence of exit threats and so on), partly because of internal defection from its constraining terms, the egalitarian idea that we might »agree to share in one another’s fate« and that »in designing institutions [citizens] might undertake to avail themselves of the accidents of nature and social circumstance only when doing so is for the common benefit« will recede (Rawls 1971: 102). Uncoupled from any realistic political project, it will – ascending or descending from social reality – return to its traditional standing as utopian moral aspiration or article of personal faith.

What gives this story appeal is a combination of things: the coincidence of widespread retreat from social democratic programs and increasing internationalization, the internationalization-invoking rhetoric of corporate elites and policy-makers in justifying that retreat, the enormous popular anxiety provoked by all sorts of unsettling economic change – and consequent search for some explanation of it. In the end, though, we are frankly skeptical about the importance it assigns to internationalization in actually explaining current problems in economic performance, political disarray, constraints on policy, and political sensibilities. The large role of non-tradable services in current economies, for example, certainly suggests that other factors are at work in accounting for economic performance. Among countries equally exposed to competition, variation in political arrangements and wage outcomes suggest a large role for political maneuver. But we will not press this skepticism, in part because the proposals we wish to defend would have considerable force even if internationalization and its economic impact were of much greater importance than we take them to be. Our crucial point of disagreement with the conventional story is its assumption that internationalization induces a competitive race to the regulatory bottom – to a distinctly inegalitarian system of natural liberty. And this assumption is driven by the thought that a regulated regime cannot be made sufficiently attractive to hold mobile investors in place – that it is, so to speak, all cost and no benefit. We do not believe that to be the case.

As pertains to egalitarian governance and its social support, the gist of our proposed new egalitarianism is to advance egalitarian-democratic norms by devolving certain characteristically state responsibilities, in particular collective problem-solving responsibilities, to deliberative arenas that are closer to the problems that call for solution, that cut across conventional public-private lines, and that are parts of networks of similarly situated problem-solvers. Generally speaking, our claim is that such devolution would solve two essential problems at once: it would help to (re)create a social base of support for egalitarian practice, and foster the social learning and problem-solving capacities that are essential to restoring egalitarian democracy to the realm of practical possibility. Applied to the argument from internationalization in particular, our claim is that the increase in learning and problem-solving capacities achieved through devolution could provide real benefits to firms (and eventually lock a sufficient share of them in place to provide the economic base for more egalitarian order). In particular, it would help in producing a series of quasi-public goods that are critical to economic performance, that firms will not provide on their own, and that the state cannot be relied on to provide – for example, such goods as effective systems of training, technology diffusion, regional labor market administration, and a more effective because more coordinated delivery of welfare services. If this is right, the new egalitarianism would reduce the attractions of exit and the credibility of threats of exit, even from relatively egalitarian regimes, and it would reestablish conditions favorable to pursuing cooperative solutions to common problems.

## 2 The Old Solution

Appreciation of this proposal is helped by notice of the problems in social democratic governance and mass politics that partly motivate it.

Social democracy was, at once, a working-class and a universalistic political project. It offered a redistribution of income toward workers and limited power-sharing, in both the firm and the state, between workers and capitalists. Keynesianism connected particular and universal by linking this support for interests of workers to projects of general social advantage. Wage increases or state-led redistribution toward labor increased effective demand, which was captured by domestic firms supplying employment; stabilization of markets encouraged investment, which increased productivity,

which lowered the real costs of consumption goods, which, along with wage increases, spurred further consumption and rising living standards for all. By correcting unfair market distributions, it provided for the general benefit. Organizationally, too, social democracy married class and universal appeal. In everyday politics and governance, strong industrial union movements made deals with »monopoly« capital directly – in centralized systems of wage-bargaining – or through the state – classically, exchanging wage moderation for commitments to increased social welfare spending and guarantees of full employment. By relieving some of the competition among capitalists, these deals facilitated cooperation between the classes in meeting the more stringent standards on capitalist performance they also imposed.

Neither the product of nature, nor a mere ruse of reason, this conjunction of particular and universal depended on a set of background conditions that included, most prominently:

- A nation-state capable of directive control of the economic environment within its territory. This control assumed a national economy sufficiently insulated from foreign competitors that the benefits of demand-stimulus could be reliably captured within its borders, and a monetary policy apparatus sufficiently insulated from world-wide financial flows to permit unilateral correctives to recession. Moreover, the sheer competence of the state in managing the macro-economy provided a material rationale for participation in national political discourse.
- The organization of capital into a system dominated by mass production and an economy dominated by large, leading, stable firms in different key industry clusters. Such firms provided ready targets for worker organization, and levers in extending the benefits of organization throughout the economy they dominated. In the mass production setting, firm stability also meant career stability for workers within them. That stability in turn facilitated the evolution of the »industrial« model of union organization. Moreover, by limiting the force of traditional craft divisions and visibly clarifying the distinctive interests of labor and capital, mass production gave experiential immediacy to class consciousness. In turn, this consciousness, on the part of a more or less determinate working class, the strength and superiority of whose organization dwarfed other secular, non-business organizations, provided the social base for a politics of equality.

In short, social democracy relied on the state as the principal locus of governance – collective learning and problem solving – and depended on

a working class rooted in mass production as the social foundation for its egalitarianism. All of this has now changed, and the terms of the changes carry important implications for an egalitarian political project.

- The state is now a less resourceful ally. Internationalization is part of the story: it has qualified demand management policies by qualifying the degree to which demand will be met by domestic firms, and indeed enlarged domestic capital's possibilities of exit from egalitarian regimes. At least as large a problem, however, is change in the problems the state is asked to address, the effect of which is to highlight the limits of state competence. With a greater recognized range of social interests and less self-regulation by disintegrating communities, the state is asked to regulate more broadly and extensively than in the past. But it often lacks the local knowledge needed to determine appropriate standards or the most appropriate means to their satisfaction in diverse circumstances; its monitoring and enforcement capacity, especially in areas requiring compliance across numerous, dispersed, and volatile sites, is inadequate; so too is its ability to administer solutions that demand coordination across policy domains and communities of interest. As a result, the state is commonly, and in considerable measure properly, perceived as incompetent.
- Traditional mass production has collapsed, resulting in increased social heterogeneity. Competition among firms has vastly increased, with attendant changes in the organization of production. Those changes are diverse: greater dynamism in (often loosely coordinated) small firms, more decentralization and horizontal coordination within large firms, and, within and across more decentralized units, increased variation in the terms and conditions of work, the structures of career paths and rewards, the marketability of heterogeneous skills. The common thread running through these changes is that they disrupt the commonalities of experience that provided the foundation of traditional industrial unionism. Even before it is enlarged by variations across worksites, moreover, workforce heterogeneity is underscored by increased mobility of workers across firms, greater self-employment and limited-term contract employment, and the increased distance of worksites from homes.

Increased workforce heterogeneity complicates the regulatory problem of developing general standards on economic performance and wage and benefit equality. At the same time, it disrupts the politics of such equalization. By reducing the importance of predictably stable employment for workers performing relatively common tasks, the decline of mass production has un-

made the working class as a mass agent. Moreover, because the articulation of work and family within the welfare state meant that conceptions of class were gendered, the increases of women's labor market participation have had similar effects. In brief, workforce heterogeneity now approximates the heterogeneity of the broader society, qualifying the working class as a determinate agent of that society's transformation.

Relatedly, politically heterogeneity has itself increased. For a generation now, interests not best organized from the standpoint of formal class positions – interests in gender or racial justice, self-government by national groups, ethnic rights, the environment – have been expressed with a robustness and intensity exceeding those of class. Moreover, they are not seen as reducible to class concerns, and are jointly pursued at least in part through cross-class alliances. As a result, any mass egalitarian politics limited to class concerns would likely be doomed. But no new, more capacious solidarity appears to be emerging out of this heterogeneity of interests. Nor is there any obvious basis in everyday life and culture for such emergence.

With its means of administration widely regarded as incompetent or worse, its social base fragmenting, and its political cohesion come unstuck, social democracy fell on hard times. The depth of these troubles underscore the need to look for a fundamentally different institutional model. They underscore, too, that such a model cannot simply derive new institutions and policies from compelling principles of justice – as though egalitarians could simply assume a freestanding and motivationally forceful commitment to their principles. It must instead take the sources of disruption of social democracy seriously. And that means presenting an institutional model that promises to rebuild collective problem-solving capacities and harness them to egalitarian practice, and describe the social base of support for such practice, as well as the politics that might advance it.

### 3 A New Solution

The new-egalitarian proposal emerges from two ideas ingredient in our diagnosis of social democracy's troubles. First, any well-functioning democratic order requires a social base. Beyond the world of voters and parties, organizations are needed to ensure representation for otherwise underrepresented interests, as with trade unions or other independent worker organizations. Without them, there is no hope of meeting the conditions of political

equality or distributive equity: Poorer interests will go unrepresented; and if they do go underrepresented, then the balance of political and economic bargaining power will defeat norms requiring real equality of opportunity and priority to the least advantaged.

Second, organizations and structured arenas of collective deliberation not entirely within the state *can* facilitate increases in social regulatory competence. Consider, for example, the joint role played by unions and employer associations in establishing standards on worker training in all well-functioning training systems, or the role that environmental organizations sometimes play in helping to define standards on the use of toxics, or the role of health and safety committees in workplaces in monitoring the enforcement of standards.

But third, the right kinds of organizations and arenas of association do not naturally or spontaneously arise – either for the purposes of assuring fair political equality, or for the problem-solving required in a successful egalitarian order. Nor, putting aside fortuitous contributions of nature and spontaneity, is there any evident tendency for them to emerge out of the current heterogeneity of political aspirations.

Premising the need for a social base, the importance of supplementing the state's now-diminished problem-solving competence, and the fact that such environment and supplement do not arise spontaneously and are not on the political horizon, we have argued elsewhere for the idea of an »associative democracy« – for using public powers to foster egalitarian-democratic ideals by fostering the organization and activity of associations intermediate between state and market (see Cohen and Rogers 1995). As distinct from conventional pluralism – or egalitarian-pluralist ideals of an open and balanced competition among organizations for influence over legislatures and administrative agencies – the associative idea was that intermediate associations could themselves serve as problem solvers, taking up the slack left by a less competent state. Our thought was not that groups should displace public authority, or merely proceed more actively alongside it, much less that they would serve chiefly to accumulate the »social capital« on which successful democratic politics depends. Rather, it was that they could be relied on more self-consciously, and encouraged more explicitly, in the design of public programs, as mechanisms to expand that capacity – and then in ways that also served to better equalize political power.

This idea remains a good one, we think, but the »associative« descriptor misled in its apparent privileging of intermediate associations – a distinct category of organization – as the means of carrying it out, and we forsake it

here. Let us just say that there is there is a need for the devolution of learning and problem-solving to units of decision-making closer to the problem; that those units will be neither conventionally public (because they operate autonomously from the dictates of legislatures or public agencies), nor conventionally private (because they exercise problem-solving powers, and operate through citizen-discussion rather than an assignment of property rights); and that they operate within networks of similar problem-solvers, comparing solutions across sites with an eye to improvement – while leaving the precise organization form of that open to variation.<sup>2</sup> And, as we have begun to do already, let's simply call the governing philosophy which fosters this devolutionary problem-solving a »new egalitarianism.«

The benefits of this new form of governance for fair political equality seem clear enough. So we concentrate here on its capacity to relieve some of the difficulties in problem-solving now faced by democracies – difficulties which, if not relieved, will prevent any egalitarian project from getting off the ground.

Generally speaking, the idea of a substantial regulatory role for local deliberative arenas reflects a sense of the limits of the capacity of the state to solve problems efficiently and competently at diverse sites. These limits appear in four kinds of cases:

- a) When the sites at which a problem arises and requires address are too numerous and dispersed for easy or low cost centralized monitoring of compliance with regulations. Even if uniform and stable regulations across such sites were appropriate, these conditions would suggest a need for decentralizing the capacity to monitor compliance. Discussions of workplace health and safety regulation commonly emphasize this problem: too many workplaces for a central inspectorate to review.
- b) When the diversity of sites at which similar problems arise suggests that problem solvers at different sites will want to employ different means to achieve similar aims and also to specify their aims differently.
- c) When the volatility of the problems faced at particular sites suggests a need for continuous reflection on means and ends, and the importance of adjusting both in light of new information about the environment.
- d) When the complexity of problems and solutions – where problems are substantially the product of multiple causes and connected with other problems, crossing conventional policy domains and processes – implies

---

2 For discussion, see Joshua Cohen and Charles Sabel (1997: 313–342).

that the appropriate strategy requires coordination across those domains. Urban poverty, local economic development, and effective social service delivery are among the familiar problems that occupy this class. Solving them plausibly requires cooperation across quite different institutions and groups – for example, lending institutions, health care providers, technology diffusers, education and training establishments, housing authorities, community development corporations, neighborhood associations.

The new egalitarian conception of governance proposes to address these limits to problem-solving – and particularly the mix of dispersion, diversity, volatility, and complexity – through explicit reliance on the distinctive capacity of local, deliberative problem-solving bodies to gather local information, monitor compliance, and promote cooperation. It is, in effect, a program of more direct citizen participation in deliberative problem-solving, and recommends the construction of new arenas for public deliberation that lie outside conventional political arenas. The aim of these arenas would be to establish the coordination between private and public actors necessary for problem-solving.

That, anyway, is the idea. But even if all agree that the state's problem-solving capacities are limited – particularly in a high-diversity, high-volatility, high-complexity environment – why suppose that deliberative arenas would represent an improvement?

For several reasons, actually. First, the parties to the discussion are presumed to have relevant local knowledge, and to be well-positioned to understand changes in local circumstance; moreover, they can put that information to good use because they understand the terrain better than more distant actors and have a more immediate stake in the solution. Second, assuming a shared concern to address a problem, a fair background, and an expectation that the results of deliberation will regulate subsequent action, the participants would naturally tend to be more other-regarding in their political practice than they would otherwise be inclined to be. Here the structure of discussion – the requirement of finding a solution that others can agree to, rather than pressuring the state for a solution – would foster debate that respects and advances more general interests. Third, other-regardingness would encourage a more complete revelation of private information, permitting sharper definition of problems and solutions. Pursuing discussion in deliberative arenas, with enduring differences among participants, would also incline parties to be more reflective in their definition of problems and proposed strategies for solution. This would tend to free discussion from the



preconceptions that commonly limit the consideration of options within more narrowly defined groups, again enabling a more complete and imaginative definition of solutions. Monitoring in the implementation of agreements would also be a natural byproduct of ongoing discussion, generating a further pool of shared information. Fourth, if things work, the result would be a mutual confidence that fosters future cooperation. In short, new egalitarian governance holds plausible promise of getting more efficient and complete strategies for problem-solving, based on better information about concerns and options, and of generating increasing capacity and willingness to do so in the future.

But even if these speculative judgments are accepted, it might be said that this proposal is an improbable direction for egalitarian strategy. Put most strongly, the objection is that it would worsen the social base problem because the role of organized groups in problem-solving would tie political identities to those groups rather than to the position of equal citizen. That tie, in turn, would undermine the integrative function of a democratic state and the position of equal citizen within it, thus undercutting the social base of support required for an egalitarian order.

This concern misconceives, we think, the new egalitarian project, and the central role of collective learning and problem-solving within it. The point is not to foster traditional group solidarities, but to construct less organic, more immediately political solidarities through a deliberative process of defining and addressing common concerns. It is one thing for a well-funded union, with a well-defined identity to be asked to participate in the design of training standards of obvious concern to it as well as the broader society. It is very different for a new or under-funded community environmental organization to gain resources and greater organizational life in exchange for helping to design an environmental »early warning« system, which is to provide notice of emerging problems of pollution, before they become unmanageable. In this case, support for the group is tied to public service. Similarly, we might imagine a neighborhood association and economic development corporation in a poor community receiving assistance conditional on their jointly organizing a training program for parents and a child care program for trainees as part of a broader job-training effort. What is important in these cases is that group participation and public support are tied to a project of public advantage.

The solidarities characteristic of such efforts will be the bonds of people with common concerns – for example, a concern to fight persistent urban poverty – and who treat one another as equal partners in addressing of those

shared concerns. Deliberative arenas established for coordinated problem-solving would bring together people who have different social identities but who also share concrete concerns, and operate under considerable uncertainty about how to address them. That uncertainty, the pressure for finding a common solution strategy, and the disciplining focus of the problems themselves would combine, in healthy ways, to foster bonds more closely analogous to the solidarities of citizenship than to the narrower group identities associated with factional politics.

#### 4 What About Equality?

Assume that this new-egalitarian strategy is plausible and desirable. Still, our original question remains. What happens if such a system adopts explicitly egalitarian distributive strategies? What, then, are the effects of internationalization? More pointedly, is there any reason to believe that the strategy we have suggested as a worthy successor of social democracy would be supportive of, or robust given, the introduction of policies – like those associated with social democracy – designed to achieve fair equality of opportunity or to maximize the well-being of the least advantaged? Admitting some room for maneuver as to means, we think, once more, that the answer is »yes.«

Before explaining why, let's first clarify the terms of the question. The new-egalitarian system of problem solving would, to be sure, contribute to equality in many ways. By making politics more attentive to problems in the »natural« distribution of political power, it would meliorate inequalities in that distribution. By strengthening social problem-solving capacities, it would generate more public goods and a more robust sense of the social, and thus weigh against the grossest forms of neglect, particularism, and defection. By generally increasing capacities to respond to economic change, it would expand the range of those capable of making that response, and thus preserve or improve their labor market position. And by explicitly widening the range of those citizens and groups from whom contribution was sought, it would naturally widen as well the range of those rewarded for such contribution.

Still, inequality-generating market capitalism would remain – and still require, for egalitarians, policies with the explicit purpose and effect of detaching welfare from the vagaries of class origin, personal endowment, and luck, not to mention the business cycle.

The precise form of those policies, however, is open to discussion. Social democracy sought to meliorate the consequences of the exercise of capitalist property rights through popular organization and political power. Leaving the basic assignment of those rights undisturbed, it countered them with unions, political parties, and the welfare state – all essentially intent on income redistribution to particular sub-categories of citizens (the aged, the poor, the disabled, the unemployed) judged to be needy. The degree of particularity, of course, varied across welfare states. In the most advanced Nordic cases, a substantial »social wage« was assured to all adults. In the U.S. case, outside universal income and medical insurance for the aged, efforts were generally more »means-tested« – limited to those with substantially substandard incomes. But today, the first sort of strategy is questioned on fiscal and labor-supply grounds; at great cost, it provides income to many who do not need it, while its very generosity creates dependency traps for potential labor market participants. And the second sort of strategy has always suffered (today, almost fatally) from the lack of political support that follows from its narrowed focus on the very poor – programs for whom tend to be poor programs, without the resources to move individuals from dependency.

Learning from this experience, we would recommend two key shifts in emphasis in egalitarian policy.

First, and critically, we should emphasize generic, asset-based, redistributive strategies. In effect, a »citizen dividend« of supports – including not just income and insurance but productive assets, market rights, and resources needed for citizenship. Implicit targeting to the needy poor and the middle class (who obviously need to get more united in their politics) could be provided through progressive »tax universalism« – the taxation of social as well as private income, with a progressive rate structure defined over the combination of income from both sources. Such a scheme would, we believe, better combine the political popularity of generic programs with the greater efficiency of means-tested ones.

Second, as an added source of stability, and because of the emphasis on ensuring capacities to participate in deliberative arenas, we favor some shifting of the redistributive package backward in the life-course, with a greater share of benefits devoted to getting children off to a good start. While preserving access to insurance and other supports for adults – no need for an unforgiving, »we get you to the starting line, and you're on your own thereafter« policy – its essential aim would be to ensure the capacities for participating in collective problem-solving and fair access to labor markets

before income is earned rather than principally correcting for the results of unequal chances through post-tax transfers.

Now, returning to the question of »fit« between these sorts of policies and the new egalitarian governance strategy explored in the last section, we think the fit is good: indeed, our proposed new egalitarian equality policies and new egalitarian governance have an almost natural affinity. The latter seeks to remedy the mismatch noted earlier: to accommodate changes in the organization of capitalism – supply-side productivity problems and the need for improved coordination to solve them, greater heterogeneity of skills and tasks in production, and the increased relative importance of human capital – by more deliberately harnessing social organization to the achievement of productive ends, submitting regulatory regimes to more exacting standards of efficiency, improving human capital systems, and otherwise promoting a supply-side egalitarianism of enhanced equality in economic endowment. Even as it imposes social standards on markets, it accepts their competitive operation. And it responds to the decline in organic solidarities by attempting to develop, through deliberative arenas dedicated to recognized social problems, a form of universalism and other-regardingness disciplined by pragmatic achievement, prominently including achievement in the economy itself. A higher social wage with more focus on redistribution of productive assets and market rights (facilitated by tax universalism, and pushed backward in the life course) has much the same quality. It would be a highly flexible, individually-centered, market-friendly sort of egalitarian policy. It would contribute to equalizing individual productivity; indeed, it would substantially motivate egalitarianism through that contribution. And its generic character would help ensure coverage of the least well-off both directly, and indirectly by expanding the social base of the welfare state – and then in a way that explicitly promoted a new sense of shared citizenship, and norms on contribution and reward within the broader polity that citizenship helps describe.

This affinity, moreover, need not only be appreciated in the abstract. Equalization of assets makes the popular administration – the governance associated with new-egalitarianism – more plausible. By increasing labor's bargaining power, a higher social wage drives the economy toward production systems that depend essentially and visibly on contributions from organized people. Greater equality in the possession of productivity-enhancing assets both widens the range of those able to make such a contribution, and increases the need to organize them to make it. And bottom-line protections

of all facilitate cooperation among them, as more equalized assets give assurance that trusting collaboration not be mortally risky.

## 5 Does Internationalization Erase This Picture?

Finally, devolution to deliberative arenas under conditions of greater equality in basic income and productive assets provides, at least plausibly, a powerful antidote to the rootlessness of capital and degeneration of social solidarities that threaten traditional egalitarian regimes – even under conditions of internationalization. So we claim. The considerations that lead us to this conclusion are best appreciated, in the first instance, at the sub-national level, in the operation of regional labor markets.

Despite all the talk of international wage equalization, vast variation in the productive factors purportedly being equalized across trading regimes, and the contribution of social organization and public policy to holding those factors in place, permit us still to assert room for maneuver in the organization of trading economies. Indeed, in the U.S. case, newly beginning to be approximated by OECD Europe, stagnating wages and rising inequality result less from international pressures themselves than from policy choices and failures of social organization at home.

Specifically – consider the usual caveats on generalization to be in place – we have made »low-road« strategies of response to new competitive pressures too easy and »high-road« strategies too hard. Low-road firms compete chiefly by keeping prices down, which means keeping costs down – beginning, typically, with wages. Applied across the economy, low-road strategies lead to sweated workers, economic insecurity, rising inequality, poisonous labor relations, and degraded natural environments. Without neglecting price concerns, high-road firms compete more on product or service quality (with higher wages supported by customer willingness to pay for higher quality), require continual innovation in quality, and thus depend on more skilled and cooperative workers. Generalized, high-road strategies are associated with higher productivity, higher pay and better labor relations, reduced environmental damage, and greater firm commitment to the health and stability of surrounding human communities (needed to attract and keep skilled workers and managers). Firms can make plenty of money on either path, but social gains are vastly greater on the high road. The principal political-economic

failure of the past two decades in the US is that we have not made the collective choices necessary to move the economy to it. Moving to the high road is associated with various transition costs, and staying on it requires the ample provision of those quasi-public goods mentioned earlier (effective training systems, modernization services, etc.) as well as barriers to low-road defection. The latter supports require changes in public policy that have generally not been made, and cooperation among a number of private actors, and between them and the state, of the sort not generally achieved either.

In a new egalitarian order, however, such choices could be made within properly-organized regional economies, which typically have the requisite scale and scope to provide themselves with distinctive production systems. And, once made, they would incline firms toward production strategies that relied upon them, and via those strategies toward investment in additional capacity within those regions themselves. In addition to improving the economic health of regions, the effect of this would be to tie down a growing share of investment, which would in effect be investment in locationally-immobile public goods. The devolution of more productive assets to workers would have the same effect, achieved through simpler means: given their affective bonds and particularistic sources of identity, people move around less frequently than firms and currency; and local investment provides them with the double bounce of market return and improvement in the quality of their community life. As the capacity of the region grows accordingly, the ability to capture local demand locally also grows, fostering local well-being. As the density of advanced firms increases, cross-learning and all manner of efficiencies in joint production can be realized, leading to the increasing returns on investment that follow from agglomeration. And all this, by contributing to density and income, provides an expanding base for traditional public goods – contributing to greater equality by making less of life's quality determined by private income – and generous egalitarian policies. Rising income in a context of lessened need reduces resistance to paying the taxes that are the »price of civilization« – especially when, as in our proposed scheme, there is implicit targeting based on those private incomes, and a greater share of social expenditure is directed at those manifestly innocent of laziness. Finally, the breadth of the supports arguably makes citizens more willing to pay for them.

Returning to the internationalization issue – to the extent that the supports for egalitarian policies are needed only within particular regions, then, there appears to be no problem. That is, assuming an appropriate national or supra-regional policy and institutional background for productive solidarity

at the regional level, we can think our way toward some sort of sustainable, even vibrant, democratic ordering at that scale.

The issue, of course, is whether that background itself could be manufactured in the same way the regional one was, and whether it, like the regional institutions, would have the requisite social base. What might be thought more likely – even inevitable, given competition among regions, and their inability to set the terms of global competition – is some sort of political balkanization. In this scenario, differences in the wealth of regions would persist; rich regions would withdraw from any broader regime requiring contribution in excess of reward, exacerbating those differences; as regional inequalities compounded, the costs of cooperation across them would rise and enticements to defection proportionately increase. The minimal (regional) scale for productive solidarity might thus become the maximum one as well. But this, assuming some significant regional dependence on appropriate supra-regional institutions and policies, would amount to saying that the minimum itself would be unstable.

How, then, do we plausibly imagine the production of supra-regional solidarities within the scheme just outlined? More demandingly, why do we think that this sort of regional ordering would lead naturally to the production and maintenance of such solidarities, and the extension of new egalitarian practices?

Again, for several reasons. To begin with the least powerful, but not powerless: basic notions of fairness and increased perception of common risks would provide some base for broadening. On fairness, the notion of equalizing capacities for contribution – which we assume to be operative at the regional level – knows no particular bounds. Nor does the notion (also institutionalized) of increasing the relative weight of social income and public goods in the welfare mix, and implicitly targeting such income on the basis of private income. On risk, the sheer volatility and unpredictability of effective competitive strategies should alert even members of successful regions that their well-being may not be permanent. Whatever the relationship is between solidarity and economic security, it appears not to be linear. At moments of security, common humanity is easily recognized. As insecurity increases, *sauve qui peut* politics find widened audience. But a still wider appreciation of insecurity generates interest in collective authorship of insurance against it – and something like that wider appreciation of insecurity is central to the associative order we imagine. It has no illusions about forestalling change, and recognizes the disruption that it can bring.

More directly, however, there are reasons to think that regions would recognize the need for a national framework in order to further their own local invention.

Fear of competition from other regions would be one aspect of this. For the poor, the need for access to productive inputs and markets from the better-off provides some reason for mutual governance. For the more powerful rich, fear of low-roading by poorer regions – and thus an eating away of the margins of their high-road enterprises, defection to the low-road by them, resulting tax base erosion, declines in public goods – provides the same.

More positively, the same interest in mutual learning and problem-solving that operates intra-regionally might also extend across regions. That is, regions seeking increased capacity would naturally look to others (as well as within themselves) to help provide capacity, to provide performance benchmarks, or to reconcile their productive strategies with those pursued elsewhere. Those looking for improvements in their administrative or economic practice will look for examples elsewhere. And the harnessing of such interest in joint production or accommodation, or learning, requires some framework for discussion (and assurances to those in that discussion) analogous to those provided at the regional level.

Putting these forces together, we can imagine a supra-regional deliberative politics, and attendant egalitarian policies, finding broad support from diversely-situated regions. As at the regional level, solidarities could in some measure be induced through attention to problem-solving, and discrete supports for neglected representative institutions or cooperation among non-neglected could be provided on terms widely recognized and accepted. Premising economic interdependence, supra-regional authorities could reasonably require, as a condition of their support for regional ones, limits to destructive regional competition and affirmative efforts to compare practices and realize gains from cooperation. And the clear interest of the most powerful regions in their doing so would provide centrifugal pressures for feeding the »center« enough resources to make such incentives compelling. It is not much of a step to imagine the reconstruction of encompassing governing institutions.

And while the relation of these more functionally rooted institutions to existing national ones – or emerging transnational arrangements, in the case of the European Union – is uncertain (working out that relation is the central task of new constitutional theorizing), dim outlines can already be grasped. Legislatures would be more devoted to specifying the ends of action than the means, and to providing resources needed by local problem-solvers. Execu-



tives and administrative agencies would be more devoted to organizing private support for action, and facilitating the coordination of separate problem-solving bodies and comparisons of their solutions, rather than simply assuming additional administrative tasks themselves. The dividing lines between government and devolved public-private forms of regulation would be found through experiment more than constitutional dogma. And the judiciary would be less privileged as an interpreter of the specific requirements of constitutional order, while more directive in specifying the considerations required of other, more popular arenas of deliberation.

In thinking this through, in working out the institutional design and constitutional political economy of new egalitarianism, there is certainly much to struggle and ponder over. And, perhaps, in the end, that effort will be defeated. Future egalitarians may sorrowfully reach the conclusion that deep inequalities of human chances and fates come with the human territory, or finally accept the libertarian condemnations of egalitarianism as disguised paternalism. What we find less plausible is that growing economic interdependence, even on a global scale, will provide the great, decisive, insuperable barrier to realizing egalitarian values. Indeed, at risk of overstatement, internationalization strikes us as a distinctly secondary problem, almost a distraction to the real task at hand – a distraction that reflects current limits on political imagination rather than explaining them.

## References

- Cohen, Joshua, and Joel Rogers, 1995: *Associations and Democracy*. London: Verso.
- Cohen, Joshua, and Charles Sabel, 1997: Directly-Deliberative Polyarchy. In: *European Law Journal* 3(4), 313–342.
- Rawls, John, 1971: *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.



# Die Zukunft der Sozialmodelle des europäischen Kontinents

*Michel Albert*

## Gibt es mehrere kontinentale Wirtschaftsmodelle?

Ein Philosoph hat einmal gesagt, Vorhersagen zu machen sei eine gefährliche Angelegenheit, vor allem, wenn sie sich auf die Zukunft beziehen. Aber genau das verlangt man von mir, und obendrein auf einem besonders schwierigen Gebiet, auf dem es keinen Determinismus gibt. Das einzige Wirtschaftsmodell der Geschichte, das auf einer deterministischen Konzeption beruht, war das kommunistische Modell – und dessen Zusammenbruch geschah, wie wir alle wissen, auf gänzlich unvermutete Weise.

Oder, um ein ebenfalls bezeichnendes, wenn auch weniger dramatisches Beispiel zu nennen: Wer hätte vor einem Jahrzehnt den erstaunlichen Aufstieg Irlands vorhersehen können, eines Landes, das Opfer eines säkularen Fluchs zu sein schien, dessen Sozialprodukt pro Kopf jedoch heute höher ist als das Großbritanniens? Deswegen gehört schon eine gewisse Waghalsigkeit dazu, über mein Thema zu sprechen, und ich bitte Sie schon jetzt, alle im folgenden vorkommenden Schwächen zu entschuldigen.

Können wir wirklich von einer Mehrzahl wirtschaftlicher Modelle für das kontinentale Europa sprechen? Man ist versucht, die Frage zu verneinen und daran zu erinnern, was das aktuelle Geschehen immer wieder von neuem bestätigt: Daß die kontinentalen Mitgliedsländer der Europäischen Union zwei Gemeinsamkeiten haben – ein schwaches Wirtschaftswachstum und die Massenarbeitslosigkeit, beispiellos in unserer Epoche und einzigartig in der Welt. Doch diese beiden gemeinsamen Schwierigkeiten reichen nicht als Definition eines entwickelten gemeinsamen sozio-ökonomischen Modells.

Deswegen habe ich zunächst zu dem Buch gegriffen, das meines Wissens das beste zu dieser Fragestellung ist: »Les capitalismes en Europe« (Crouch und Streeck 1996). Aber auch hier findet sich keine entscheidende Antwort auf die gestellte Frage. Das erste Kapitel ist den Besonderheiten Japans gewidmet. Im weiteren Verlauf werden vier Länder untersucht, von denen nach meinem Eindruck aber nur eines tatsächlich so etwas wie ein eigenes Wirtschaftsmodell geprägt hat.

Das erste europäische Kapitel ist überschrieben: »Zwischen Neo-Liberalismus und dem deutschen Modell: Der schwedische Kapitalismus im Wandel.« Mit dieser Überschrift ist alles gesagt, und ich habe dem nichts hinzuzufügen. Nur meine Anerkennung möchte ich den Schweden für den bemerkenswerten Kraftakt aussprechen, mit dem sie es geschafft haben, die wichtigsten Bestandteile ihres berühmten traditionellen Sozialmodells zu erhalten und sich gleichzeitig an die neuen Anforderungen wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit anzupassen. Nach Schweden beschäftigt sich das Buch mit Italien, und auch hier ist die Kapitelüberschrift außerordentlich bezeichnend: »Soziale Institutionen und Unternehmensstrukturen: Die unterschiedlichen Formen des italienischen Kapitalismus in den achtziger Jahren«. Dementsprechend unbeantwortet bleibt die Frage, die im folgenden gestellt wird: »Ist Italien als einheitliches nationales Modell anzusehen oder handelt es sich lediglich um eine Ansammlung regionaler Modelle, von denen sich jedes durch eine spezifische Art der Interaktion zwischen Wirtschaft und sozialen Institutionen auszeichnet?«

Das dritte Kapitel ist Frankreich gewidmet, und grundsätzlich darf man wohl annehmen, daß Frankreich sowohl bedeutend als auch eigenständig genug ist, um als Modell gelten zu können, und zwar in jeder der beiden Bedeutungen des Begriffs. Ein Modell ist zunächst ein Beispiel, über daß man zumindest nachdenkt, wenn man es nicht gleich nachzuahmen versucht. In diesem Sinne konnte die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Frankreichs in den fünfziger und sechziger Jahren als beispielhaft angesehen werden. Diese Tugend ist jedoch, so scheint es, mit den Ölkrisen und dem sozialistischen Experiment von 1981 verlorengegangen. Ebensowenig kann Frankreich als Modell im Sinne eines vereinfachenden Schemas für ein komplexes System gesehen werden. Tatsächlich bedaure ich, sagen zu müssen (obwohl ich vielleicht in der falschen Position bin, eine solche Meinung kundzutun), daß das sozio-ökonomische System Frankreichs zu komplex ist, um mit all seinen Bestandteilen auf ein Schema reduziert werden zu können. Wie sehr dies der Fall ist, wird auch dadurch belegt, daß mein Verleger, als ich ihm 1991 das Manuskript meines Buches »Kapitalismus contra Kapita-

lismus« (Albert 1992) überreichte, mir vorhalten konnte, daß ich kein Kapitel über Frankreich geschrieben hatte. Um ihm einen Gefallen zu tun, habe ich dann eines verfaßt, wobei ich mich auf ein langes Zitat eines sicherlich besser placierten Beobachters stützte, eines italienischen Professors namens Romano Prodi, der in der Zwischenzeit, wie Sie wissen, eine sehr verantwortliche Position übernommen hat. Dieses Zitat war einem Artikel mit einer besonders suggestiven Überschrift entnommen: »Zwischen zwei Modellen« (Prodi 1991). Ich beschränke mich darauf, aus diesem Aufsatz zu zitieren und werde dann das mich brennend interessierende Thema Frankreich verlassen:

Was Frankreich angeht, hat sich dieses Land niemals insgesamt für das eine oder das andere Modell entschieden. Die Börse und die Finanzmärkte spielten traditionell eine bescheidene Rolle. Die geringe Größe der Pariser Börse im Vergleich zu der in London ist dafür ein einfacher und eindeutiger Beweis. Darüber hinaus blieb eine Welle der Gründung von Bankengruppen aus und auch die Besitzstrukturen sind nicht vergleichbar mit denen in Deutschland. Die Rolle der öffentlichen Unternehmen jedoch ist traditionell eine entscheidende, ob in der Industrie oder im Banken- und Versicherungsbereich.

Mit besonderer Aufmerksamkeit müssen die Entwicklungen in den achtziger Jahren betrachtet werden, auch wenn ihre wirkliche Bedeutung nicht klar definiert werden kann. Auf Veranlassung von Premierminister Chirac hat der damalige Finanzminister Balladur einen Plan für eine großangelegte Privatisierung öffentlicher Unternehmen erstellt. ... Die anfänglichen Beweggründe dieser neuen französischen Politik legen die Vermutung nahe, daß Frankreich sich dem angelsächsischen Modell annähern wollte, insbesondere im Hinblick auf das Ausmaß des Aktienmarktes. ...

Die Art und Weise jedoch, in der die Privatisierungen durchgeführt wurden, ließ Besitzstrukturen entstehen, die eher dem deutschen Modell ähnelten. In allen privatisierten Unternehmen liegt die Entscheidungsmacht bei einem »harten Kern«, obwohl dieser nur 25 Prozent der Anteile hält. Durch geschickt arrangierte Unternehmensverflechtungen entstehen nun verschiedene große Unternehmensgruppen im Finanz- und Industriebereich. Hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse und der Stabilität ihrer internen Beziehungen ähneln diese eher dem deutschen als dem angelsächsischen Modell, obwohl das System um einiges weniger kompakt und undurchlässig ist als das deutsche.

Darüber hinaus ist in Frankreich eine große Zahl von Unternehmen in staatlicher Hand geblieben, was weder der Natur des anglo-amerikanischen noch der des deutschen Systems entspricht, obwohl sich die Strategie der staatlichen Unternehmen in den letzten Jahren eher an einer deutschen als an einer anglo-amerikanischen Logik orientiert, vor allem, was den Kauf von ausländischen Unternehmungen angeht. (Prodi 1991: 28f.)

Erlauben Sie mir, dem letzten Punkt noch einen persönlichen Kommentar hinzuzufügen. Damals, Anfang der neunziger Jahre, war ich Präsident der französischen Versicherungsgesellschaft AGF, die an der Börse 25 Prozent der deutschen Versicherungsgesellschaft AMB erworben hatte. Dieser Kauf war vollkommen legal, und trotzdem hat uns das Handelsgericht Aachen die Aktionärsstimmrechte verweigert. Dieser Gerichtsbeschuß hat mich vieles über das gelehrt, was ich später das »rheinische Modell« genannt habe.

Was nun diese Bezeichnung angeht, so beruht ihre Bedeutung auf zwei Sachverhalten:

- Erstens weisen die Länder des Rheintals eine Reihe von wirtschaftlichen und sozialen Ähnlichkeiten auf, die insgesamt das zentrale Modell Kontinentaleuropas bilden, ein Modell, dessen Eigenständigkeit und Geschlossenheit hervorstechen. Das ist der Grund, weswegen ich Ihnen vorschlage, die mir im Plural gestellte Frage im Singular zu beantworten und uns auf die Probleme der Zukunft des rheinischen Modells zu konzentrieren.
- Zweitens unterscheidet sich dieses Modell des rheinischen Kapitalismus grundsätzlich vom angelsächsischen, vor allem aber von dem aus der Reagan'schen Revolution hervorgegangenen neoamerikanischen Modell.

Sicherlich hat diese Entgegensetzung etwas Karikaturistisches; sie muß aber vielen eingeleuchtet haben, denn mein Buch ist in neunzehn Sprachen übersetzt worden. Andererseits ist, seitdem es 1991 geschrieben wurde, eine radikale Änderung der Perspektive eingetreten. Heute glaubt die überwiegende Mehrheit, daß das neoamerikanische Modell der einzig gangbare Weg ist für Länder, die im 21. Jahrhundert zu den Gewinnern zählen wollen, und täglich hören wir Klagelieder über die düsteren Aussichten des rheinischen Modells. Die einzige Musik, die gespielt wird, ist ein rheinisches Requiem. Ist das wirklich gerechtfertigt?

Bevor wir darüber debattieren, erlauben Sie mir, kurz an die speziellen Eigenarten des rheinischen Modells zu erinnern. Ich werde mich darauf beschränken, vier Besonderheiten zu unterstreichen, zwei makro-ökonomischen und zwei mikro-ökonomischen Charakters.

1. Kennzeichnend für das rheinische Modell ist die »soziale Marktwirtschaft«. Aus ihrer sozialen Zielsetzung resultiert ein breit angelegtes soziales Netz, dessen Finanzierung hohe Zwangsabgaben erfordert, die weit über denen im gesamten Osteuropa, in den USA und Japan liegen.
2. Die Wesenszüge des rheinischen Kapitalismus sind Institutionalismus, Kollektivismus und Konsens. Der rheinische Kapitalismus weist Verein-

barungen zwischen den »Sozialpartnern«<sup>1</sup> erhebliche Bedeutung zu, vor allem im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und Löhne. Ein besonders typisches Beispiel hierfür ist die Mitbestimmung in großen deutschen Unternehmen.

3. Die Aufgabe der Unternehmen unterscheidet sich von der angelsächsischen Konzeption des *shareholder value*. Sie entspricht stattdessen dem Konzept des *stakeholder value*, dem es darum geht, die Interessen der Kunden mit denen der Arbeitnehmer, der Aktionäre und der sozialen Umgebung insgesamt vereinbar zu machen.
4. Die Unternehmen werden bei der Erfüllung dieser Aufgabe durch ihre finanzielle Stabilität begünstigt. Da die Rolle der Banken viel wichtiger ist als die der Börse, sind die Besitzverhältnisse stabil, was wiederum stabile Beziehungen zwischen den Sozialpartnern ermöglicht. Diese können freilich für die von der technischen Revolution und der wirtschaftlichen Globalisierung erforderten Veränderungen ein Hindernis darstellen.

## Wird die herrschende Meinung von gegensätzlichen Wirtschaftszyklen beeinflusst?

Das Beispiel Japan spricht für sich. Anfang der neunziger Jahre versetzte die Überlegenheit japanischer Managementmethoden amerikanische Unternehmen in Angst und Schrecken – so sehr, daß General Motors sich veranlaßt sah, den »Toyotismus« zu importieren. Ein paar Jahre später, 1995, war plötzlich Schluß mit der Wettbewerbsfähigkeit Japans und mit seinem Wachstum – trotz eines riesigen Haushaltsdefizits liegt dies nun fast bei Null. Selbst eine gefällige Geldpolitik, die die Zinskurve auf zwischen 0,5 Prozent und 2,5 Prozent sinken ließ, konnte dies nicht verhindern.

Der Dollar kostete früher 85 Yen. Im Frühjahr 1997 war er wieder auf 125 Yen gestiegen, und die herrschende Meinung änderte sich erneut. Die Wettbewerbsfähigkeit Japans gilt nun im Kongress erneut als Gefahr für die amerikanische Wirtschaft, vor allem für die Automobilindustrie. Das ist der Lauf der Welt: Der Zyklus der herrschenden Meinung übertrifft in seinen Ausschlägen sogar den der makro-ökonomischen Entwicklung.

---

1 Dieses Konzept ist in angelsächsischen Ländern häufig nicht bekannt.

Ein ähnliches Phänomen läßt sich im Vergleich des rheinischen und des neoamerikanischen Modells beobachten. Nach Ende der achtziger Jahre suchten die Leistungen der westdeutschen Wirtschaft ihresgleichen (Crouch und Streeck 1996). In meinem bereits erwähnten Buch (Albert 1992) fiel es mir seinerzeit leicht nachzuweisen, daß es im rheinischen Modell, besser als je zuvor in der Geschichte, gelungen war, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Solidarität miteinander zu verbinden. Dieser Analyse wurde kaum widersprochen. Zu jener Zeit befanden sich die USA mitten in der Rezession, und alle sprachen vom wirtschaftlichen Niedergang Amerikas. Die Zeitschrift *Fortune* veröffentlichte einen langen Artikel mit der Überschrift »Wird es ›Made in the USA‹ bald nicht mehr geben?«, und das MIT untersuchte in einer großangelegten Studie mit dem Titel *Made in America* (Dertouzos et al. 1989) die Gründe für die industrielle Krise der Vereinigten Staaten.

Seitdem haben sich die Bedingungen zwischen den Vereinigten Staaten und Kontinentaleuropa gänzlich verkehrt. Die Vereinigten Staaten befinden sich seit 1992 in einer Wachstumsphase, die bemerkenswert gleichmäßig und inflationsfrei verläuft, was sich in einer Verdopplung der Börsenwerte an der Wall Street niederschlägt. Im Gegensatz dazu hat sich das 1993 von der Rezession getroffene Kontinentaleuropa hiervon nie wieder erholt. Der Konjunkturschock hatte besonders für Deutschland schwere Auswirkungen. Hier hatte das Wachstum durch die Wiedervereinigung über zwei Jahre einen starken Impuls erhalten, um danach insbesondere in den neuen Bundesländern einschneidend und dauerhaft zurückzugehen.

Das Ausmaß des heute in Deutschland herrschenden Pessimismus ähnelt dem der Euphorie, die der Wiedervereinigung gefolgt war. In seinem Mittelpunkt steht das Phänomen der Arbeitslosigkeit. 1990 waren die Arbeitslosenquoten in den USA und Deutschland mit 7 Prozent gleich hoch. Anfang 1997, als die Vereinigten Staaten Vollbeschäftigung verzeichneten (5,3 Prozent), lag die Arbeitslosenquote im wiedervereinigten Deutschland im März bei 11,3 Prozent (9,8 Prozent im Westen, 17,3 Prozent im Osten). Dem Internationalen Währungsfonds zufolge sind davon etwa 9 Prozent strukturbedingt. Diese Tatsachen wurden jedoch durch allzu emotionale Reaktionen zusätzlich dramatisiert; die Medien gingen zeitweise so weit, an das Beispiel der Weimarer Republik zu erinnern – ein neuer Ausschlag des Zyklus der herrschenden Meinung in unserer Zeit.

Die romantische Interpretation wirtschaftlicher Entwicklungen lenkt von einem wichtigen Phänomen ab, nämlich von den tatsächlichen Schwächen



der europäischen Strukturen gegenüber der neuen gesamtwirtschaftlichen Problemlage seit Anfang der neunziger Jahre. Der erste Schwachpunkt liegt darin, daß die Kosten der Wiedervereinigung nicht als Problem Europas, sondern als nationales Problem angesehen wurden. Als Ergebnis geriet Deutschland unter fiskalischen und monetären Druck, was ganz unvermeidlich zu einer härteren Geldpolitik mit Realzinserhöhungen führte, die sich in unterschiedlichem Ausmaß auf alle Länder des Europäischen Währungssystems auswirkten. Eine Folge davon waren abweichende Entwicklungen in den einzelnen Ländern, die, in Abwesenheit wirksamer Koordinierung auf europäischer Ebene, zu den großen Währungskrisen vom September 1992 und Juli 1993 und zur Abwertung des britischen Pfund, der italienischen Lira und der spanischen Peseta führten. Die chaotischen Auswirkungen dieser Ereignisse lassen die Frage berechtigt erscheinen, ob es nicht im gemeinsamen Interesse gewesen wäre, wenn die Europäische Gemeinschaft einen Beitrag zu den enormen fiskalischen Kosten der Wiedervereinigung geleistet hätte.

Stattdessen aber regierte in der europäischen Politik die Devise »Jeder für sich«, trotz der in Maastricht unterschriebenen Vereinbarungen, was die Haushaltsdefizite bei der Mehrzahl der Länder der Europäischen Union immer größer werden ließ. Als es 1995 höchste Zeit war, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, versuchten alle Länder verbissen, diese Defizite zu verringern. Weil dies überall gleichzeitig geschah, verlangsamte sich bei allen das Wirtschaftswachstum noch mehr, was die Schwierigkeit bei der Erreichung des vielzitierten Drei-Prozent-Kriteriums für alle noch einmal erhöht.

Europas Ansehen im Urteil der Öffentlichkeit ist dadurch ebenso wie das des rheinischen Modells gefährlich gesunken. Anstatt Prosperität und soziale Gerechtigkeit zu sichern, werden beide für niedriges Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit angesichts veränderter wirtschaftlicher Bedingungen verantwortlich gemacht – eine Entwicklung, die in den Medien psychologisch weiter verstärkt wird. Die herrschende Meinung gibt heute eine einfache Antwort auf die gestellte Frage: Die Zukunft des rheinischen Modells liegt in seiner Amerikanisierung, auch wenn im Juni 1996 in Bonn 300.000 Demonstranten dagegen protestiert haben und Bundeskanzler Kohl noch so oft wiederholt, daß auch er eine Gesellschaft nach amerikanischem Modell nicht will.

## Gibt es für die Strukturprobleme des rheinischen Modells nur die amerikanische Lösung?

Gehen die strukturellen Probleme des rheinischen Modells auf überhöhte Arbeitskosten zurück? Die Bank für internationalen Zahlungsausgleich in Basel hat hierzu in ihrem Bericht vom Juni 1996 eine Tabelle veröffentlicht, die mir von besonderem Interesse zu sein scheint (s. Tabelle 1).

Sie zeigt, daß die durchschnittlichen Arbeitskosten in der deutschen Industrie um 82 Prozent höher liegen als in den USA. Zugegebenermaßen ist der Tiefstand des Dollar im Jahre 1995 für diese sehr hohe Zahl teilweise mitverantwortlich.

Kurzfristig gesehen stellen diese hohen Kosten natürlich ein enormes Handicap für deutsche Unternehmen dar. Andererseits hat die deutsche Handelsbilanz, anders als die der Vereinigten Staaten, trotz dieser hohen Kosten immer einen Überschuß ausgewiesen. Dies liegt an der höheren Leistungsfähigkeit der deutschen Industrie. Man kann mit gutem Recht hinzufügen, daß diese wiederum das Verdienst des rheinischen Modells ist, mit dem Konsens der Sozialpartner, dem hohen Stellenwert der beruflichen Bildung und der Loyalität, der Hingabe und dem Stolz der Beschäftigten auf ihre Arbeit. Sind diese Werte überholt, unwiderruflich nutzlos angesichts der neuen Bedingungen der Technologie und der internationalen Konkurrenz? Durch nichts wird dies bestätigt, selbst wenn die Computerisierung in bestimmten Bereichen Leistungen ermöglicht, die vormals nur mit sehr hoher beruflicher Qualifikation möglich waren.

Der schnelle Anstieg direkter Investitionen deutscher Unternehmen im Ausland ist jedoch ein Alarmzeichen, weil gleichzeitig die direkten Investitionen ausländischer Unternehmen in Deutschland enorm zurückgegangen sind. Wenn die Lohnkosten in Deutschland unverändert hoch bleiben, müßte dies die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie auf dem internationalen Markt beeinträchtigen und mit ihr die Beschäftigung. Die Zukunft des rheinischen Modells hängt in der Hauptsache von seiner Anpassungsfähigkeit in diesem Punkt ab.

Da das rheinische Modell eine Senkung der Nominallöhne nicht zuläßt, bleibt lediglich bei den Sozialabgaben ein Spielraum. John Major hatte nicht ganz unrecht, als er erklärte: »Für uns die Arbeitsplätze, für Euch (die ande-

Tabelle 1 *Arbeitskosten im verarbeitenden Gewerbe ausgewählter Länder*

	Arbeitskosten pro Stunde 1995			Einbehaltene Sozialversicherungs- beiträge und Lohnsteuer 1993 (%)
	Indizes auf Basis einer gemeinsamen Währung (Deutschland = 100)	davon <sup>a</sup>		
		Löhne	Lohnnebenkosten	
Deutschland	100	55	45	39
Japan	75	59	41	34
Frankreich	61	54	46	47
USA	55	71	29	29
Italien	52	50	50	37
Großbritannien	45	73	27	18

a In Prozent der Gesamtarbeitskosten.

Quellen: Institut der Deutschen Wirtschaft, IW-Trends; IMF, Government Finance Statistics; OECD, Statistics concerning public revenue in the member states of the OECD; Verband Schwedischer Arbeitgeber; nationale Daten.

ren Europäer) die soziale Sicherheit.« Die obige Tabelle veranschaulicht dies auf dramatische Weise. Im Jahre 1995 waren ihr zufolge die Lohnnebenkosten der deutschen Industrie genauso hoch wie die Gesamtlohnkosten in Großbritannien (45 in beiden Fällen).

Man kann sich deshalb schwer vorstellen, daß die rheinischen Volkswirtschaften, die alle in einer vergleichbaren Situation sind, ohne eine erhebliche Reduktion der Kosten der sozialen Sicherung im internationalen Wettbewerb werden bestehen können. Bei den Völkern Kontinentaleuropas ist das Prinzip gleicher sozialer Sicherheit für alle tief verankert. Sie werden lernen müssen, auf dieses Prinzip zu verzichten und Solidarität auf die am stärksten benachteiligten Gruppen zu konzentrieren. Sonst ist es kaum vorstellbar, wie sie vermeiden können, es eines Tages der neuen konservativen Revolution in Amerika gleichtun zu müssen: das heißt, auch den Bedürftigsten das Recht auf einen gesicherten Lebensstandard zu entziehen und sie, wenn überhaupt, nur noch durch sporadische Gewährung von Sozialhilfe zu unterstützen.

## Schaffung flexiblerer Arbeitsbedingungen

Insgesamt konnten die Länder des rheinischen Modells bis heute Erhöhungen der Kaufkraft ihrer Löhne und Verkürzungen ihrer Arbeitszeit miteinander verbinden. Diese Kombination zweier Formen »sozialen Fortschritts« wird heute wahrscheinlich durch die neuen Bedingungen des internationalen Wettbewerbs in Frage gestellt und vor allem von der Notwendigkeit, der Rentabilität der Unternehmen wieder Priorität einzuräumen. Im übrigen sieht es so aus, als seien sich die deutschen Gewerkschaften dessen bewußt. So schlägt die IG Metall zwar vor, 1999 die Wochenstundenzahl auf 32 zu reduzieren, zeigt sich aber zugleich damit einverstanden, daß dies ohne Lohnausgleich geschieht.

Wenn man sich ansieht, was sich in den Unternehmen der meisten Branchen in den letzten Jahren tatsächlich vollzogen hat, hat man den Eindruck, daß große Fortschritte gemacht werden. Daß dies oft noch nicht sichtbar ist, liegt an der notwendigen Reifungszeit.

Wie dem auch sei, mindestens zwei Punkte stehen noch zur Diskussion:

- Einerseits wird behauptet, daß das kollektive, großzügige und konsensorientierte Management der »sozialen Marktwirtschaft« für relativ stabile Marktverhältnisse geeignet gewesen sein mag, daß es aber für unsere Zeit rasanter technologischer Entwicklungen und unsicherer Marktverhältnisse, in der Arbeitsplatzsicherheit zum Hindernis geworden ist, nicht mehr passe.
- Andererseits macht sich nach mehreren Jahren der Vorherrschaft anglo-amerikanischer Management-Methoden, die mit »Downsizing« und »Reengineering« immer härtere Einschnitte in Unternehmensführung und -organisation mit sich brachten, eine neue Denkweise bemerkbar, derzufolge eine gute, langfristig angelegte Unternehmensführung sich auf die klassischen Elemente des rheinischen Modells stützen muß, insbesondere auf Vertrauensbeziehungen, für die die Sicherheit des Arbeitsplatzes eine große Rolle spielt. Dieter Läßle geht sogar so weit zu fragen: »Vielleicht stellt sich irgendwann die Frage: Kommen die Amerikaner um das europäische Modell herum?«<sup>2</sup>

Bevor das rheinische Modell über den Ärmelkanal gelangt, wird seine Zukunft zu einem großen Teil von der Entwicklung der finanziellen Strukturen,

---

2 Professor Dieter Läßle, Vortrag am *Institut d'Etudes Politiques*, Paris, Februar 1997.

vor allem im Aktienmarkt, bestimmt werden. Eine Erörterung dieses Themas würde den Rahmen dieses Vortrags sprengen. Ich möchte aber doch festhalten, wie Professor Streeck es bereits getan hat, daß dies das Kernproblem der sozialen Marktwirtschaft ist. In ihr fungiert der Finanzsektor als

eine wirtschaftliche Infrastruktur, die ein Produktionsmodell ermöglicht, das mit sozialen Zielsetzungen vereinbar ist, wie zum Beispiel der Verringerung von Ungleichheiten ... Ebenso wie der Arbeitsmarkt ist jedoch der deutsche Kapitalmarkt dabei, sich in seiner internationalen Umgebung aufzulösen.

(Streeck 1997: 49f.)

Dieses Phänomen wurde 1993 besonders deutlich, als die Daimler-Benz-Gruppe entschied, ihre globale Strategie radikal zu ändern und an die New Yorker Börse zu gehen. Seitdem gleicht sich der deutsche Finanzsektor dem anglo-amerikanischen Modell immer mehr an, und in den Unternehmen gewinnt eine neue *equity culture* an Boden, die vor allem für die neue Generation junger Führungskräfte um so attraktiver ist, als sie die Verteilung von *stock options* mit sich bringt. Im rheinischen Modell dominiert die Bank über die Börse; im anglo-amerikanischen Modell ist das Gegenteil der Fall. Ob in Frankfurt, Zürich oder Amsterdam, die Börse gewinnt heute gegenüber der Bank zunehmend die Oberhand.

Die Bedeutung dieser Entwicklung ist widersprüchlich. Da die Finanzmärkte technisch effizienter sind als die Banken in ihrer Rolle als Kreditvermittler, kommt diese Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit derjenigen Unternehmen zugute, die in der Lage sind, von ihr zu profitieren. Andererseits wird die Strategie der Unternehmen immer stärker von den Aktionären bestimmt. Inwiefern ist aber die Internationalisierung des Unternehmenskapitals im rheinischen Modell kompatibel mit der Praxis des *stakeholder value*? Das ist eine offene Frage.

Dennoch, es gibt einen Bereich, in dem die Entwicklung modernster Finanztechniken zu sozialem Fortschritt in Gestalt der Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen kann, und das ist die Bereitstellung von Risikokapital nach dem Beispiel der amerikanischen NASDAQ. In diesem Zusammenhang ist die Initiative der Französischen Gesellschaft für einen Neuen Markt (*Société Française du Nouveau Marché*) von Interesse, die eine europäische Unternehmensgruppe namens EURONM gegründet hat, an der mittlerweile die Abteilungen der Börsen Frankfurt, Amsterdam und Brüssel beteiligt sind, die sich mit neuen Märkten für Risikokapital beschäftigen.

## Die Zukunft des rheinischen Modells ist eng verknüpft mit der des Euro und der Europäischen Union

Alle Probleme des rheinischen Modells, seien sie konjunkturellen oder strukturellen Ursprungs, sind direkt oder indirekt mit der Schwierigkeit verbunden, Wettbewerbsfähigkeit und Kreativität der Unternehmen mit den aus demographischen und medizinischen Gründen immer höher werdenden Kosten der sozialen Sicherung zu vereinbaren. Überall im kontinentalen Europa sind die Vitalität der Wirtschaft und ihre Fähigkeit, Arbeitsplätze zu schaffen, in immer größerem Maße abhängig von einer Senkung der Arbeitskosten und der Rentabilität der Unternehmen.

Was immer die Bedeutung der europäischen Sozialcharta und die mögliche Tragweite ihrer zukünftigen Entwicklung sein werden, sie werden nichts daran ändern, daß über Sozialpolitik auch weiterhin grundsätzlich auf nationaler Ebene entschieden werden wird. Das Subsidiaritätsprinzip erfordert dies, vor allem aber auch die Tatsache, daß Gestaltung und Aushandlung der Arbeitsbeziehungen aufgrund von kulturellen Gegebenheiten nur in einem nationalen Umfeld möglich sind. Hinzu kommt, daß alle Systeme der sozialen Sicherung auf dem Prinzip der nationalen Solidarität beruhen. Gerade diese nationale Solidarität steht heute auf dem Prüfstand. Bis heute hat sie es möglich gemacht, soziale Sicherung für alle zu gewährleisten. Damit sie aber finanzierbar bleibt, ist es nun erforderlich, sie auf die Bedürftigsten zu konzentrieren. Ein gewisses Maß an Segmentierung muß notwendigerweise das bisher gültige Universalitätsprinzip ablösen. Die Durchsetzung einer solchen Reform wird um so schwieriger sein, als die soziale Absicherung in der Mehrzahl der Länder Kontinentaleuropas, insbesondere in denen des rheinischen Modells, weniger in der Kompetenz der Regierungen als vielmehr der Sozialpartner liegt, die mit dem Gleichheitsprinzip besonders eng verbunden sind.

Reformen dieser Art, die vorwiegend nationaler Natur sein müssen, werden um so eher akzeptiert, je mehr sich die Aussichten für Wachstum und Beschäftigung auf europäischer Ebene verbessern. Hier hängt viel davon ab, was zum Zeitpunkt der Einführung des Euro geschieht und wie sich die politische Einheit Europas entwickelt. Die zwei wichtigsten Szenarien in diesem Zusammenhang sind:

### a) Mißerfolg durch Verzögerung

Wenn der Beginn der Währungsunion am 1. Januar 1999 aus irgendwelchen Gründen verschoben würde, so bedeutete dies mehr oder weniger das Mißlingen des Plans der einheitlichen Währung und aller damit zusammenhängenden anderen Pläne. Um die direkten Folgen eines Scheiterns abschätzen zu können, muß man zunächst bedenken, daß die Märkte seit Anfang 1996 in großem Umfange darauf gesetzt haben, daß der Euro zum geplanten Zeitpunkt eingeführt wird. Umfangreiche Investitionen sind auf der Grundlage der Erwartung getätigt worden, daß von 1999 an die deutsche Mark und der französische Franc zu einer einzigen Währung verschmelzen werden. Es ist vor allem dieser Erwartung zu verdanken, daß die Zinssätze für langfristige Kredite in Deutschland und Frankreich fast völlig identisch geworden sind.

Würde die Währungsunion am 1. Januar 1999 nicht eingeführt, entstünde daraus folgende Divergenz:

- Für die Mehrzahl der Länder des rheinischen Modells, an erster Stelle Deutschland, würde dies eine Wertsteigerung ihrer Währung bedeuten, die einen Wachstumsrückgang und eine weitere Erhöhung der Arbeitslosenzahlen zur Folge hätte und die allgemeinen Aussichten ganz besonders düster erscheinen ließen.
- Im Gegensatz dazu würden die Devisenkurse der südeuropäischen Währungen fallen und die Zinssätze dramatisch steigen, was es äußerst schwierig machen würde, die Schulden in diesen Ländern unter Kontrolle zu bringen.
- Für die einen wie für die anderen wäre dies das Ende jedweden nach dem Vorbild der »sozialen Marktwirtschaft« konzipierten europäischen Modells.

Die unvermeidliche Konsequenz wäre eine Zunahme nationaler Spannungen. Die europäische Einheit würde einer europäischen Uneinigkeit weichen, und es würde nicht lange dauern, bevor Deutschlands Nachbarn Deutschland verdächtigen würden, dem zu erliegen, was man eine »Berliner Versuchung« nennen könnte.

## b) Euro-Europa

Dieses Szenario verdient es, anhand eines konkreten Beispiels untersucht zu werden. Anfang 1997 erklärten die Ford-Werke, daß die Produktion des *Escort* in Großbritannien (Merseyside) zugunsten von Produktionsstätten in Deutschland und Spanien eingestellt würde. Damit

wird Ford einen Teil seiner Produktion nach Deutschland verlegen, obwohl die Löhne in Deutschland doppelt so hoch sind wie in Großbritannien. Begründet wurde dieser Schritt mit der weitaus geringeren Produktivität in den britischen Werken, aber auch mit der geographischen Lage der Ford-Niederlassung in Saarlouis im Zentrum Europas. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß Ford mit der Wahl seines Standorts schon auf die Tatsache reagiert hat, daß Großbritannien wahrscheinlich nicht in die Europäische Währungsunion eintreten wird.<sup>3</sup>

Unternehmen wie Toyota, Mitsubishi und sogar Unilever haben, auf der Grundlage derselben Annahme, verlauten lassen, daß auch sie sich vorstellen können, ihre Investitionen stärker nach Kontinentaleuropa zu orientieren.<sup>4</sup>

Die gemeinsame Währung wird für die Dynamik Europas von großer Bedeutung sein. Von dem Augenblick an, da Preisvergleiche zwischen den Ländern der Währungsunion zuverlässig möglich sind, wird es in Europa wieder Investitionen und Innovationen geben. Dadurch werden europäische Unternehmen über eine solide Basis verfügen, von der aus sie sich den großen Herausforderungen der Globalisierung stellen können. So ist zum Beispiel eines der großen französischen Unternehmen dabei, seine in den wichtigsten westeuropäischen Ländern verstreuten Produktionsstätten so umzustrukturieren, daß sie sich auf der Ebene der Währungsunion spezialisieren können. Dies wird in etwa fünf Jahren eine Kostensenkung von 15 bis 20 Prozent bedeuten. Von da an wird das Unternehmen mit allen internationalen Unternehmen konkurrieren können.

Natürlich beruht das gesamte Szenario darauf, daß der Euro tatsächlich gemäß dem Maastrichter Vertrag eingeführt wird. Hier muß ich über diejenigen lächeln, die behaupten, daß Deutschland möglicherweise die Kriterien für die Teilnahme an der Währungsunion im Frühjahr 1998 nicht erfüllen

---

3 Professor Dieter Läßle, Vortrag am *Institut d'Etudes Politiques*, Paris, Februar 1997.

4 Während zur Zeit die direkten Investitionen ausländischer Unternehmen in Deutschland zurückgehen, investieren immer mehr deutsche Unternehmen im Ausland. Jedwede Verzögerung im Zeitplan der Einführung des Euro würde diese Entwicklung noch verstärken.



wird. Man muß sich lediglich daran erinnern, daß der Sinn der Maastrichter Kriterien darin liegt, eine europäische Währung zu schaffen, die so solide ist wie die Deutsche Mark. Ist es denn möglich, daß Deutschland sich für ungeeignet erklären könnte, die Deutsche Mark als Währung zu haben?

## Literatur

- Albert, Michel, 1992: *Kapitalismus contra Kapitalismus*. Frankfurt a.M.: Campus; Originalausgabe 1991: *Capitalisme contre Capitalisme*. Paris: Edition du Seuil.
- Crouch, Colin, und Wolfgang Streeck (eds.), 1996: *Les capitalismes en Europe*, Editions La Découverte; englische Übersetzung: *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage.
- Dertouzos, Michael L., Richard K. Lester, Robert M. Solow and the MIT Commission on Industrial Productivity, 1989: *Made in America. Regaining the Productive Edge*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Prodi, Romano, 1991: C'è un posto per l'Italia fra i due capitalismi? In: *Il Mulino*, Nr. 1/91.
- Streeck, Wolfgang, 1997: German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive? In: Colin Crouch und Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage.