

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 ange­troffen 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 Nachkriegsländern 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's (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 Linie¹ 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.² 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 legitimierter 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).³

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 ausgebaute 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 nahelegen 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.⁴

4 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.⁵ 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 binnenabsatzorientierten 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: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- , 1985: Die Politikverflechtungs-Falle. 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: *Staatwissenschaften 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 Mehrebenensystem. In: *Politische Vierteljahresschrift* 37, 27–55.