

# 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 *entmachtet* 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 Rechtdenkenden 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 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 vielbeschworenen »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 Wertesysteme 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 Verhältnisse 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 verfolgbareren gemeinsamen Ziele, und *sozial*, in Bezug auf den Kreis der in ihn einbeziehbareren 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 Verpflichtungsgefühls 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 sollte, 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 verteilungspolitischem 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 Rentabilitätszwängen 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 Härtetest 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 unterliegen, 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 Abwandlungsmöglichkeiten 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 Keynes'schen 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 zusammenschrumpft.

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

---

<sup>19</sup> 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 demokratietheoretischer 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 kontinentalsozialdemokratischen 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 Nachfrageseite; 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 definitionsgemäß 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 Wertepertoire 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 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. (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, 1776: *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.