

Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung

Von Jürgen Habermas

In der Einleitung zu einem Band über „Globale Dynamik und lokale Lebenswelten“ heißt es: „Die alles beherrschende Frage ist heute, ob jenseits der Nationalstaaten auf supranationaler und globaler Ebene sowohl die ökologische als auch die soziale und kulturelle Sprengkraft des weltweiten Kapitalismus neu unter Kontrolle gebracht werden kann.“¹ Die Entdeckungs- und Steuerungsfunktion von Märkten ist unbestritten. Aber Märkte reagieren nur auf Botschaften, die in der Sprache von Preisen kodiert sind. Sie sind taub gegenüber externen Effekten, die sie in *anderen* Bereichen erzeugen. Das gibt Richard Münch, einem liberalen Soziologen, Grund, die Erschöpfung nicht-regenerierbarer natürlicher Ressourcen, eine massenhafte kulturelle Entfremdung und soziale Eruptionen für den Fall zu fürchten, daß es nicht gelingt, jene Märkte politisch einzuhegen, die den geschwächten und überforderten Nationalstaaten gleichsam davonlaufen.

Gewiß, die Staaten der fortgeschrittenen kapitalistischen Gesellschaften haben während der Nachkriegszeit die ökologischen Sprengsätze eher verschärft als entschärft; und sie haben die sozialen Sicherungssysteme mithilfe wohlfahrtsstaatlicher Bürokratien aufgebaut, die der Selbstbestimmung ihrer Klienten nicht gerade förderlich waren. Aber der Sozialstaat hat in Europa und anderen OECD-Gesellschaften während des dritten Viertels unseres Jahrhunderts die sozial unerwünschten Folgen eines hoch produktiven Wirtschaftssystems tatsächlich weitgehend ausgeglichen. Der Kapitalismus hat zum ersten Mal die Einlösung des republikanischen Versprechens der gleichberechtigten Inklusion aller Bürger nicht behindert, sondern ermöglicht. Der demokratische Verfassungsstaat garantiert ja Gleichberechtigung auch in dem Sinne, daß alle die gleiche Chance haben sollen, von ihren Rechten Gebrauch zu machen. John Rawls, heute der einflußreichste der Theoretiker des Politischen Liberalismus, spricht in diesem Zusammenhang vom „fair value“ gleichverteilter Rechte. Im Anblick der Obdachlosen, die sich unter unseren Augen schweigend vermehren, erinnert man sich an das Wort von Anatole France: es sollen nicht nur alle das gleiche Recht haben, „unter den Brücken zu schlafen“.

Wenn wir den Text unserer Verfassungen in diesem materiellen Sinn der Verwirklichung einer sozial gerechten Gesellschaft verstehen, gewinnt die Idee der *Selbstgesetzgebung*, wonach sich die Adressaten der Gesetze zugleich als deren Autoren verstehen sollen, die *politische Dimension* einer auf sich selbst *einwirkenden* Gesellschaft. Beim Aufbau des Sozialstaates haben sich im Europa der Nachkriegszeit Politiker aller Richtungen von diesem dynamischen Verständnis des demokratischen Prozesses leiten lassen. Heute wird uns bewußt,

1 Richard Münch, Globale Dynamik – lokale Lebenswelten, Frankfurt a. M. 1998.

daß diese Idee bisher nur im Rahmen des Nationalstaates verwirklicht worden ist. Wenn aber der Nationalstaat im veränderten Kontext von Weltwirtschaft und Weltgesellschaft an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit stößt, steht mit dieser Organisationsform beides auf dem Spiel – die politische Zählung eines global entfesselten Kapitalismus wie auch das einzige Beispiel einer halbwegs funktionierenden Flächendemokratie. Läßt sich diese Form einer demokratischen Einwirkung moderner Gesellschaften auf sich selbst über nationale Grenzen hinaus erweitern?

Ich will diese Frage in drei Schritten untersuchen. Zunächst müssen wir uns darüber klar werden, wie Nationalstaat und Demokratie zusammenhängen und wodurch diese einzigartige Symbiose heute unter Druck gerät (I). Im Lichte dieser Diagnose werde ich sodann vier politische Antworten auf die Herausforderungen der postnationalen Konstellation kurz beschreiben; sie bestimmen auch die Koordinaten, in denen sich heute die Diskussion über einen „Dritten Weg“ abspielt (II). Diese Debatte stellt schließlich die Weichen für eine offensive Stellungnahme zur Zukunft der Europäischen Union. Wenn die insgesamt privilegierten Bürger unserer Region dabei gleichzeitig die Perspektive anderer Länder und Kontinente berücksichtigen wollen, müssen sie die föderative Vertiefung der Europäischen Union in der weltbürgerlicher Absicht betreiben, die notwendigen Voraussetzungen für eine Weltinnenpolitik zu schaffen (III).

I. Herausforderungen für Nationalstaat und Demokratie

Die Entwicklungstrends, die heute unter dem Stichwort „Globalisierung“ die Aufmerksamkeit auf sich ziehen, verändern eine historische Konstellation, die sich dadurch ausgezeichnet hat, daß sich Staat, Gesellschaft und Wirtschaft gewissermaßen koextensiv innerhalb derselben nationalen Grenzen ausdehnen. Das *internationale* Wirtschaftssystem, in dem Staaten die Grenzen zwischen Binnenwirtschaften und Außenhandelsbeziehungen festlegen, verwandelt sich im Zuge der Globalisierung der Märkte in eine *transnationale* Wirtschaft. Relevant sind in erster Linie die Beschleunigung der weltweiten Kapitalbewegungen und die imperative Bewertung nationaler Standorte durch die global vernetzten Finanzmärkte. Diese Tatsachen erklären, warum die staatlichen Akteure heute nicht länger die Knoten bilden, die dem globalen Netz von Tauschbeziehungen die Struktur von zwischenstaatlichen oder internationalen Beziehungen verliehen haben.² Heute sind eher die Staaten in Märkte als die Volkswirtschaften in staatliche Grenzen eingebettet.

Freilich charakterisiert der Zug zur Entgrenzung nicht nur die Ökonomie. Die soeben veröffentlichte Studie von David Held und Mitarbeitern über „Globale Transformationen“ enthält neben Kapiteln über Welthandel, Finanzmärkte und multinationale Korporationen (mit weltweiten Produktionsketten) auch Kapitel über Weltinnenpolitik, Friedenssicherung und organisierte Gewalt, über die anschwellenden Migrationsströme, über neue Medien und neue Kommunika-

² Richard Cox, *Economic Globalization and the Limits to liberal Democracy*, in: Anthony McGrew (ed.), *The Transformation of Democracy?* Cambridge 1997, S.49-72.

tionsnetze, über hybride Mischformen von Kulturen usw. Diese auf ganzer Breite fortschreitende „Entgrenzung“ von Ökonomie, Gesellschaft und Kultur berührt die Existenzvoraussetzungen des europäischen Staatensystems, das seit dem 17. Jahrhundert auf territorialer Grundlage errichtet worden ist und das auf der politischen Bühne nach wie vor die wichtigsten kollektiven Akteure stellt. Aber die postnationale Konstellation beseitigt diese konstruktive Verzahnung von Politik und Rechtssystem mit Wirtschaftskreisläufen und nationalen Traditionen innerhalb der Grenzen des Territorialstaates. Die unter dem Stichwort „Globalisierung“ beschriebenen Trends bedrohen nicht nur im Inneren eine vergleichsweise homogene Zusammensetzung der Bevölkerung, also die vorpolitische Grundlage der Integration der Staatsbürger durch Immigration und kulturelle Segmentierung. Einschneidender ist der Umstand, daß ein immer weiter in die Interdependenzen von Weltwirtschaft und Weltgesellschaft *verstrickter* Staat an Autonomie und Handlungsfähigkeit sowie an demokratischer Substanz einbüßt.³

Ich sehe von faktischen Beeinträchtigungen der formal weiterbestehenden Souveränität der Staaten ab⁴ und beschränke mich auf drei Aspekte der Entmächtigung des Nationalstaates: (a) auf den Verlust staatlicher Kontrollfähigkeiten, (b) auf wachsende Legitimationsdefizite im Entscheidungsgang und (c) auf die zunehmende Unfähigkeit, legitimationswirksame Steuerungs- und Organisationsleistungen zu erbringen.

(a) Der Verlust an Autonomie besagt unter anderem, daß der einzelne Staat seine Bürger nicht mehr aus eigener Kraft hinreichend gegen die externen Effekte von Entscheidungen *anderer* Akteure oder gegen die Kettenwirkungen solcher Prozesse schützen kann, die außerhalb seiner Grenzen ihren Ursprung haben. Dabei handelt es sich zum einen um „spontane Grenzüberschreitungen“ wie Umweltbelastungen, organisiertes Verbrechen, Sicherheitsrisiken der Großtechnik, Waffenhandel, Epidemien usw., zum anderen um die kalkulierten, aber hinzunehmenden Folgen von Politiken anderer Staaten, an deren Zustandekommen die Mitbetroffenen nicht beteiligt sind – man denke beispielsweise an die Risiken von Atomreaktoren, die jenseits der Grenze gebaut werden und den Sicherheitsstandards der eigenen Regierung nicht entsprechen.

(b) Im Hinblick auf den demokratischen Bedarf an Legitimation entstehen immer dann Defizite, wenn sich der Kreis der an demokratischen Entscheidungen Beteiligten mit dem Kreis der von diesen Entscheidungen Betroffenen nicht deckt. Weniger offensichtlich, aber nachhaltiger wird die demokratische Legitimation auch dann beeinträchtigt, wenn es gelingt, den mit zunehmenden Interdependenzen wachsenden Koordinationsbedarf durch zwischenstaatliche Vereinbarungen zu decken. Die institutionelle Einbettung des Nationalstaates in ein Netzwerk transnationaler Vereinbarungen und Regime schafft zwar auf einigen Politikfeldern Äquivalente für die auf nationaler Ebene eingebüßten Kompetenzen.⁵ Aber je zahlreicher und gewichtiger die Materien sind, die auf dem Wege

3 Lothar Brock, Die Grenzen der Demokratie: Selbstbestimmung im Kontext des globalen Strukturwandels, in: Beate Kohler-Koch (Hg.), Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 29, 1998, S.271-292.

4 David Held, Democracy and The Global Order, Cambridge 1995, S.99ff.

5 Michael Zürn, Gesellschaftliche Denationalisierung und Regieren in der OECD-Welt, in: Kohler-Koch (1998), S.91-120.

zwischenstaatlicher Verhandlungen geregelt werden, umso mehr politische Entscheidungen werden einer demokratischen Meinungs- und Willensbildung entzogen, die ja nur in den nationalen Arenen verankert ist. In der Europäischen Union ist der weitgehend bürokratische Entscheidungsprozeß der Brüsseler Experten ein Beispiel für ein solches demokratisches Defizit, das durch die Verlagerung aus den nationalen Entscheidungsgremien in die zwischenstaatlichen, mit Regierungsvertretern besetzten Kommissionen entsteht.⁶

(c) Im Mittelpunkt der Diskussion steht aber die Einschränkung der Interventionskapazität, die der Nationalstaat bisher für eine legitimationswirksame Sozialpolitik genutzt hat. Mit dem Auseinanderdriften des territorial begrenzten Handlungsspielraums nationalstaatlicher Akteure auf der einen, global eingeschränkten Märkten und beschleunigten Kapitalbewegungen auf der anderen Seite verschwindet die „funktionale Vollständigkeit der nationalen Wirtschaft“: „Funktionale Vollständigkeit darf nicht mit Autarkie gleichgesetzt werden ... (Sie) erfordert nicht eine ‚vollständige‘ Produktpalette, sondern die verlässliche nationale Anwesenheit jener komplementären Faktoren – vor allem Kapital und Organisation –, auf die das von einer Gesellschaft hervorgebrachte Arbeitsangebot angewiesen ist, um produktionsfähig zu werden.“⁷ Ein Kapital, das bei der Suche nach Investitionsmöglichkeiten und spekulativen Gewinnen sozusagen aus der nationalen Anwesenheitspflicht entlassen ist und frei vagabundiert, kann mit seinen Exit-Optionen drohen, sobald eine Regierung mit Rücksicht auf Nachfragespielraum, soziale Standards oder Beschäftigungssicherung den nationalen Standort zu stark belastet.

So verlieren die nationalen Regierungen die Fähigkeit, die Steuerressourcen der einheimischen Wirtschaft auszuschöpfen, Wachstum zu stimulieren und damit wesentliche Grundlagen ihrer Legitimation zu sichern. Politiken der Nachfragesteuerung haben externe Effekte, die sich auf den nationalen Wirtschaftskreislauf (wie Anfang der 80er Jahre unter der ersten Regierung Mitterrand) kontraproduktiv auswirken, weil inzwischen die internationalen Börsen die Bewertung nationaler Wirtschaftspolitiken übernommen haben. In vielen europäischen Ländern äußert sich die Verdrängung der Politik durch den Markt im Teufelskreis wachsender Arbeitslosigkeit, überbeanspruchter Sicherungssysteme und schrumpfender Beiträge. Der Staat steht vor dem Dilemma, daß steigende

6 Fritz W. Scharpf behauptet, daß die Ergebnisse von inter-gouvernementalen Verhandlungen aufgrund der Vetomöglichkeit jedes Beteiligten „eine eigene Legitimationsgrundlage in der Norm (haben), daß alle Beteiligten zustimmen müssen und daß keiner zustimmen wird, wenn er sich dabei per Saldo schlechter stellen würde als bei einem Scheitern der Verhandlungen.“ (Fritz W. Scharpf, *Demokratie in der transnationalen Politik*, in: Ulrich Beck (Hg.), *Politik der Globalisierung*, Frankfurt a. M. 1998, S.228-253, hier S.237.) Das Argument berücksichtigt weder den abgeleiteten noch den reduzierten Charakter einer solchen Legitimation, d.h. weder den Umstand, daß supranationale Vereinbarungen dem Legitimationsdruck der nationalen Arenen nicht in demselben Maße ausgesetzt sind wie innerstaatliche Entscheidungen, noch den Umstand, daß sich die nationalstaatlich institutionalisierte Willensbildung auch von intersubjektiv anerkannten Normen und Werten leiten läßt und nicht in reiner Kompromißbildung, d.h. im wahrationalen Ausgleich der Interessen aufhebt. Ebenso wenig läßt sich freilich die deliberative Politik der Bürger und ihrer Repräsentanten auf den Sachverstand von Experten zurückführen. Vgl. die Rechtfertigung der „europäischen Komitologie“ durch Christian Joerges und Jürgen Neyer, *Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik*, in: Kohler-Koch (1998), S.207-234.

7 Wolfgang Streeck (Hg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie*, Frankfurt a.M. 1998, Einleitung, S.19 f.

Steuern auf mobiles Eigentum und wachstumsstimulierende Maßnahmen für die erschöpften öffentlichen Haushalte umso nötiger werden, je weniger sie innerhalb nationaler Grenzen noch möglich sind.

II. Koordinaten einer Diskussion

Auf diese Herausforderung gibt es zwei pauschale und zwei differenziertere Antworten. Die Polarisierung zwischen den beiden Lagern, die pauschal entweder (a) für oder (b) gegen Globalisierung und Entterritorialisierung eintreten, motiviert die Suche nach „Dritten Wegen“ in einer (c) eher defensiven oder (d) eher offensiven Variante.

(a) Die Parteinahme für die Globalisierung stützt sich auf eine neoliberale Orthodoxie, die in den letzten Jahrzehnten den Wechsel zu angebotsorientierten Wirtschaftspolitiken angeleitet hat. Sie befürwortet die bedingungslose Subordination des Staates unter Imperative einer weltweiten gesellschaftlichen Integration über Märkte und empfiehlt einen *entrepreneurial state*, der vom Projekt einer Entkommodifizierung der Arbeitskraft, überhaupt von der staatlichen Protektion lebensweltlicher Ressourcen Abschied nimmt. Der in das transnationale Wirtschaftssystem *eingeklinkte* Staat entläßt seine Bürger in die gesicherten negativen Freiheiten eines weltweiten Wettbewerbs und beschränkt sich im wesentlichen auf die geschäftsmäßige Bereitstellung von Infrastrukturen, die den eigenen Standort unter Rentabilitäts Gesichtspunkten attraktiv machen und unternehmerische Aktivitäten fördern. Auf die neoliberalen Modellannahmen und den ehrwürdigen Dogmenstreit über das Verhältnis von sozialer Gerechtigkeit und Markteffizienz kann ich hier nicht eingehen,⁸ zwei Bedenken drängen sich aber auch unter den Prämissen dieser Theorie selbst auf.

Nehmen wir einmal an, daß sich eine vollständig liberalisierte Weltwirtschaft mit unbegrenzter Mobilität aller Produktionsfaktoren (einschließlich der Arbeitskraft) irgendwann auf das in Aussicht gestellte globale Gleichgewicht der Standorte und auf den Zielzustand einer symmetrischen Arbeitsteilung einspielen würde. Selbst unter dieser Prämisse müßte für eine Übergangszeit, national und weltweit, nicht nur eine drastische Zunahme an sozialer Ungleichheit und die Fragmentierung der Gesellschaft, sondern auch eine Verrottung moralischer Maßstäbe und kultureller Infrastrukturen in Kauf genommen werden. In zeitlicher Hinsicht stellt sich daher die Frage, wie lange es dauern wird, bis das „Tal der Tränen“ durchschritten ist, und welche Opfer es fordern wird: Wieviele marginalisierte Schicksale werden bis dahin am Rande des Weges liegen bleiben, wieviel unwiederbringliche zivilisatorische Errungenschaften werden bis dahin der „schöpferischen Zerstörung“ anheimfallen?

Eine ebenso beunruhigende Frage stellt sich auch im Hinblick auf die Zukunft der Demokratie. Denn die demokratischen Verfahren und Arrangements, die den vereinigten Staatsbürgern die Möglichkeit zur politischen Einwirkung

8 Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt a.M. 1998, S.140 ff.

auf ihre gesellschaftlichen Lebensbedingungen geben, müssen in dem Maße leerlaufen, wie der Nationalstaat Funktionen und Handlungsspielräume verliert, ohne daß dafür auf supranationaler Ebene Äquivalente entstehen. Wolfgang Streeck nennt das die „sinkende Kaufkraft von Stimmzetteln“.⁹

(b) Als Reaktion auf die Aushöhlung von Nationalstaat und Demokratie bildet sich andererseits eine Koalition derjenigen, die sich gegen den sozialen Abstieg der tatsächlichen oder potentiellen Verlierer des Strukturwandels und gegen eine Entmündigung des demokratischen Staates und seiner Bürger wehren. Aber der energische Wunsch zur Schließung der Schleusen läßt diese „Partei der Territorialität“ (Charles Maier) am Ende auch gegen die egalitären und universalistischen Grundlagen der Demokratie selber zu Felde ziehen. Der protektionistische Affekt führt jedenfalls Wasser auf die Mühlen der ethnozentrischen Abwehr von Vielfalt, der xenophoben Abwehr des Anderen und der antimoderne Abwehr komplexer Lebensverhältnisse. Der Affekt richtet sich gegen alles Grenzüberschreitende – gegen Waffen- und Drogenhändler oder Mafiosi, die die innere Sicherheit gefährden, gegen die Informationsüberflutung und die amerikanischen Filme, die die heimische Kultur gefährden, oder gegen das fremde Kapital, die Arbeitsimmigranten und die Flüchtlinge, die den eigenen Lebensstandard gefährden.

Auch wenn wir den rationalen Kern dieser Abwehrreaktionen in Betracht ziehen, ist leicht zu sehen, warum der Nationalstaat seine alte Stärke nicht durch eine Politik des Einigeln zurückgewinnen kann. Die Liberalisierung der Weltwirtschaft, die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges eingesetzt und auf der Grundlage eines Systems fester Wechselkurse vorübergehend die Gestalt eines *embedded liberalism* angenommen hat, hat sich seit dem Ende des Bretton-Woods-Systems stark beschleunigt. Aber eine zwangsläufige Entwicklung war das nicht. Die systemischen Zwänge, die inzwischen von den Imperativen eines mit der World Trade Organization fest verankerten Freihandelsregimes ausgehen, sind das Ergebnis von politischem Voluntarismus. Obwohl die USA die GATT-Runden forciert haben, handelt es sich dabei nicht um einseitig imponierte, sondern um ausgehandelte und pfadabhängig kumulierte Entscheidungen, die das Unterlassungshandeln vieler einzelner Regierungen aufeinander abgestimmt haben. Und weil die globalisierten Märkte auf dem Wege einer solchen negativen Integration vieler unabhängiger Akteure entstanden sind, besteht keine Aussicht für das restaurative Vorhaben, das systemisch eingespielte Ergebnis einer *konzertierten* Entscheidung *einseitig* aufzukündigen, ohne Sanktionen erwarten zu müssen.

Die Pattsituation im Pro und Kontra zwischen den „Parteien“ der Globalisierung und der Territorialität hat zur Suche nach einem „Dritten Weg“ motiviert. Dieser Vorstoß verzweigt sich in eine eher defensive und eine eher offensive Variante. Die eine Seite (c) geht davon aus, daß der weltweit eingeschränkte Kapitalismus nicht mehr gezähmt, aber national *abgefedert* werden kann, während die andere Seite (d) auf die gestaltende Kraft einer Politik setzt, die den davongelaufenen Märkten auf supranationaler Ebene *nachwächst*.

9 Streeck (1998), S.38.

(c) Nach der defensiven Variante ist die Unterordnung der Politik unter die Imperative einer marktintegrierten Weltgesellschaft nicht mehr rückgängig zu machen. Aber der Nationalstaat soll nicht nur eine reaktive Rolle im Hinblick auf die Verwertungsbedingungen des investiven Kapitals, sondern gleichzeitig eine aktive Rolle bei allen Versuchen spielen, die Gesellschaftsbürger zu qualifizieren und wettbewerbsfähig zu machen. Die neue Sozialpolitik ist nicht weniger universalistisch angelegt als die alte. Aber sie soll nicht in erster Linie vor Standardrisiken des Arbeitslebens schützen, sondern die Personen mit unternehmerischen Qualitäten von „Leistungsträgern“ ausstatten, die für sich selber Sorge tragen. Die bekannte Maxime „Hilfe zur Selbsthilfe“ erhält den ökonomistischen Sinn eines Fitneßtrainings, das alle Instand setzen soll, persönliche Verantwortung zu übernehmen und Initiative zu entfalten, um sich kompetent am Markt behaupten zu können – und nicht als „Versager“ staatliche Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen: „Sozialdemokraten müssen die Balance zwischen *Risiko* und *Sicherheit*, die der Wohlfahrtsstaat mit sich bringt, verschieben, um eine Gesellschaft ‚verantwortlicher Risikoträger‘ in den Bereichen der Regierung, der Wirtschaftsunternehmen und der Arbeitsmärkte zu entwickeln ... Gleichheit muß einen Beitrag zur Vielfalt leisten und darf ihr nicht im Weg stehen.“¹⁰ Das ist gewiß nur ein Aspekt, aber doch der Angelpunkt des neuen Programms.

Was „alte“ Sozialisten an dieser Perspektive von „Neuer Mitte“ oder „New Labour“ irritiert, ist nicht nur die normative Chuzpe, sondern auch die fragliche empirische Voraussetzung, daß die Erwerbsarbeit, wenn auch nicht in Form des Normalarbeitsverhältnisses, nach wie vor als „Schlüsselgröße der gesellschaftlichen Integration“ gilt.¹¹ Der säkulare Trend eines produktivitätssteigernden und arbeitssparenden technischen Fortschritts und die gleichzeitig steigende Nachfrage – insbesondere von Frauen – auf dem Arbeitsmarkt lassen die konträre Annahme vom „Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft“ (Vobruba) nicht ganz abwegig erscheinen. Wenn man aber das politische Ziel der Vollbeschäftigung aufgibt, muß man entweder die öffentlichen Standards der Verteilungsgerechtigkeit einziehen oder Alternativen ins Auge fassen, die den nationalen Standort erheblich belasten: Projekte wie die Umverteilung des geschrumpften Volumens an Erwerbsarbeit oder die Beteiligung breiter Schichten am Kapitaleigentum oder die Entkoppelung eines über dem Sozialhilfeniveau liegenden Grundeinkommens vom Erwerbseinkommen lassen sich unter den gegebenen weltwirtschaftlichen Bedingungen kaum kostenneutral verwirklichen.

Normativ gesehen, schwenken die Protagonisten dieses „Dritten Weges“ auf die Linie eines Liberalismus ein, der soziale Gleichheit allein von der input-Seite aus betrachtet und auf Chancengleichheit reduziert. Abgesehen von dieser *moralischen* Anleihe schwimmt aber in der öffentlichen Wahrnehmung der Unterschied zwischen Margaret Thatcher und Tony Blair vor allem deshalb, weil

10 Anthony Giddens, *The Third Way*, Cambridge 1998, S.100; vgl. auch Joshua Cohen and Joel Rogers, *Can Egalitarianism survive Internationalization?*, In: Streeck (1998), S.175-194.

11 Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), *Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt und ökologische Nachhaltigkeit*, Bonn 1998, S.225ff.

sich die neueste Linke an die *ethische* Vorstellungswelt des Neoliberalismus angleicht.¹² Ich meine die Bereitschaft, sich auf das Ethos einer „weltmarkt-orientierten Lebensform“¹³ einzulassen, das von allen Bürgern erwartet, sich zu „Unternehmern ihres eigenen Humankapitals“ auszubilden.¹⁴

(d) Wer über diesen Schatten nicht springen will, wird eine andere, offensive Variante des Dritten Weges in Betracht ziehen. Diese Perspektive läßt sich vom Vorrang der Politik vor der Logik des Marktes leiten: „Wie weit die Systemlogik des Marktes ‚entfesselt‘ werden soll, wo und in welchem Rahmen Markt ‚herrschen‘ soll, das zu bestimmen ist in einer modernen Gesellschaft letztlich Sache deliberativer Politik“.¹⁵ Das klingt voluntaristisch und ist auch zunächst nicht mehr als ein normatives Postulat, das nach unseren bisherigen Überlegungen innerhalb des nationalen Rahmens nicht mehr eingelöst werden kann. Bei der Suche nach einem Ausweg aus dem Dilemma zwischen der Abrüstung der sozialstaatlichen Demokratie und der Aufrüstung des Nationalstaates lenkt die Forderung jedoch den Blick auf größere politische Einheiten und transnationale Regime, die, ohne daß die Kette der demokratischen Legitimation abreißen müßte, die Funktionsverluste des Nationalstaates kompensieren könnten. Als erstes Beispiel einer Demokratie jenseits des Nationalstaates bietet sich uns natürlich die Europäische Union an. Allerdings ändert die Schaffung größerer politischer Einheiten noch nichts am Modus der Standortkonkurrenz, d.h. am Vorrang der Marktintegration als solcher. Die Politik wird gegenüber globalisierten Märkten erst „aufholen“ können, wenn es auf weitere Sicht gelingt, für eine Weltinnenpolitik eine tragfähige Infrastruktur hervorzubringen, die von demokratischen Legitimationsprozessen gleichwohl nicht entkoppelt ist.¹⁶

Die Rede vom „Aufholen“ einer Politik, die den Märkten „nachwächst“, soll freilich nicht das Bild einer Machtkonkurrenz zwischen politischen und ökonomischen Akteuren nahelegen. Die problematischen Folgen einer Politik, die die Gesellschaft insgesamt an Strukturen des Marktes assimiliert, erklären sich ja daraus, daß politische Macht nicht in beliebigem Umfang durch Geld substituiert werden kann. Der Einsatz legitimer Macht bemißt sich an anderen als ökonomischen Erfolgskriterien; anders als politische Ordnungen können Märkte beispielsweise nicht demokratisiert werden. Angemessener ist das Bild einer Konkurrenz zwischen verschiedenen Medien. Die Politik, die Märkte herstellt, ist insofern eine selbstbezügliche Politik, als jeder Schritt zur Deregulierung von Märkten gleichzeitig eine Depotenzierung oder Selbsteinschränkung der politischen Macht als des Mediums für die Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen bedeutet. Eine aufholende Politik kehrt diesen Prozeß um; sie ist reflexive Politik unter umgekehrten Vorzeichen.

12 Zu dieser Terminologie vgl. Jürgen Habermas, Vom pragmatischen, ethischen und moralischen Gebrauch der Vernunft, in: ders., Erläuterungen zur Diskursethik, Frankfurt a. M. 1990, S.100ff.

13 Thomas Maak und York Lunau (Hg.), Weltwirtschaftsethik, Bern 1998, S.24.

14 Ulrich Thielemann, Globale Konkurrenz, Sozialstandards und der Zwang zum Unternehmertum, in: Maak und Lunau (1998), S.231.

15 Peter Ulrich, Integrative Wirtschaftsethik, Bern 1997, S.334.

16 Emanuel Richter, Demokratie und Globalisierung, in: Ansgar Klein und Rainer Schmalz-Bruns, Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden 1997, S.173-202.

III. Europa und die Welt

(1) Wenn man die bisherige Entwicklung der Europäischen Union aus diesem Blickwinkel betrachtet, gelangt man zu einem paradoxen Ergebnis: die Schaffung neuer politischer Institutionen – der Brüsseler Behörden, des Europäischen Gerichtshofes und der Europäischen Zentralbank – bedeutet keineswegs per se eine Stärkung von Politik. Die Währungsunion ist der letzte Schritt auf einem Weg, der sich, trotz der anfänglichen Programmatik von Schuman, de Gasperi und Adenauer, aus dem Rückblick nüchtern als „intergouvernementale Marktherstellung“ beschreiben läßt.¹⁷ Die Europäische Union stellt sich heute als ein kontinentaler Großraum dar, der über den Markt horizontal dicht vernetzt ist, aber vertikal durch mittelbar legitimierte Behörden vergleichsweise schwach politisch reguliert wird. Weil die Mitgliedstaaten mit der Übertragung ihrer Geldsouveränität auf die Zentralbank die Steuerungsmöglichkeit der Wechselkursanpassung verloren haben, werden sich bei der zu erwartenden Verschärfung des Wettbewerbs innerhalb des einheitlichen Währungsgebiets Probleme einer neuen Größenordnung stellen.

Die bisher national verfaßten Ökonomien befinden sich auf verschiedenen Entwicklungsniveaus und sind durch verschiedene Wirtschaftsstile geprägt. Bis zu dem Zeitpunkt, wenn aus dieser heterogenen Gemengelage eine integrierte Ökonomie hervorgegangen sein wird, führt die Interaktion der einzelnen, nach wie vor in verschiedene politische Systeme eingelassenen Wirtschaftsräume zu Friktionen. Das betrifft zunächst schwächere Ökonomien, die ihre Wettbewerbsnachteile durch Lohnkürzungen ausgleichen müssen, während die stärkeren Ökonomien Lohndumping befürchten. Ein ungünstiges Szenario wird für die schon heute konfliktträchtigen sozialen Sicherungssysteme entworfen, die in nationaler Zuständigkeit verbleiben und ganz verschieden strukturiert sind. Während die einen fürchten, ihrer Kostenvorteile beraubt zu werden, fürchten die anderen eine Angleichung nach unten. Europa wird vor die Alternative gestellt, diesen Problemdruck entweder über den Markt – als Wettbewerb zwischen sozialpolitischen Regimen und Standorten – abzuwickeln oder politisch zu bearbeiten – mit dem Versuch, in wichtigen Fragen der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik zu einer „Harmonisierung“ und schrittweisen Anpassung zu gelangen. Im Kern geht es darum, ob der institutionelle Status quo eines zwischenstaatlichen Ausgleichs nationaler Interessen auch um den Preis eines *run to the bottom* verteidigt, oder ob die Europäische Union zu einer echten Föderation über den gegenwärtigen Stand eines Staatenbundes hinaus weiterentwickelt werden soll. Nur dann würde Europa die politische Kraft gewinnen, *marktkorrigierende* Entscheidungen zu treffen und Regelungen mit *redistributiver* Wirkung durchzusetzen.

In den Koordinaten der gegenwärtigen Globalisierungsdiskussion fällt weder den Neoliberalen noch den Nationalisten die Wahl zwischen diesen Alternativen schwer. Während die verzweifelten *Euroskeptiker* angesichts der in Kraft

¹⁷ Wolfgang Streeck, Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? In: Stephan Leibfried und Paul Pierson (Hg.), Standort Europa. Europäische Sozialpolitik, Frankfurt a.M. 1998, S.369-421.

getretenen Währungsunion erst recht auf Protektion und Exklusion setzen, sind die *Markteuropäer* mit der Währungsunion als der Vollendung des Binnenmarktes zufriedengestellt. Im Gegensatz zu beiden Lagern treten die *Euroföderalisten* für eine Umwandlung der internationalen Verträge in eine politische Verfassung ein, die die Entscheidungen von Kommission, Ministerrat und Europäischem Gerichtshof auf eine eigene Legitimationsgrundlage stellt. Die Vertreter einer *kosmopolitischen* Position schließlich betrachten einen Bundesstaat Europa als Ausgangspunkt für die Entwicklung eines transnationalen Netzwerks von Regimen, die auch ohne Weltregierung gewissermaßen Weltinnenpolitik betreiben können.

Allerdings kompliziert sich der zentrale Gegensatz zwischen Euroföderalisten und Markteuropäern dadurch, daß diese mit jenen ehemaligen Euroskeptikern, die auf der Grundlage der bestehenden Währungsunion einen Dritten Weg suchen, eine unausgesprochene Koalition eingehen. Blair und Schröder sind, wie es scheint, von Tietmeyer nicht mehr so weit entfernt.

Die Markteuropäer möchten den europäischen Status quo bewahren, weil er die Unterordnung der zersplitterten nationalstaatlichen Akteure unter die Marktintegration besiegelt. Der Sprecher der Deutschen Bank kann deshalb die Diskussion über Staatenbund oder Bundesstaat nur als „akademisch“ betrachten: „Im Rahmen der Integration von Wirtschaftsräumen verschwindet zuletzt jede Unterscheidung zwischen bürgerlicher und ökonomischer Betätigung. Dies ist sogar der zentrale Zweck, der mit Integrationsprozessen verfolgt wird.“¹⁸ Aus dieser Sicht soll der europäische Wettbewerb nationale Besitzstände wie die öffentlich-rechtliche Kreditbranche oder die staatliche Sozialversicherung „enttabuisieren“ und wegschmelzen. Die Position der Markteuropäer beruht freilich auf einer Prämisse, die auch von sozialdemokratischen Anhängern des Nationalstaates, die nun einen Dritten Weg beschreiten wollen, geteilt wird: „Die Einschränkung staatlicher Macht im Zeitalter der Globalisierung zu beheben, ist unmöglich; (die Globalisierung) ... verlangt vor allem danach, die freiheitlichen Kräfte der Bürgergesellschaft zu stärken“ – nämlich „Eigeninitiative und Selbstverantwortung der Bürger“.¹⁹ Die gemeinsame Prämisse erklärt eine Umkehr der Allianzen. Heute unterstützen frühere Euroskeptiker die Markteuropäer in der Verteidigung des europäischen Status quo, wenn auch aus anderen Motiven und mit anderen Zielen. Sie wollen die staatliche Sozialpolitik nicht abbauen, sondern auf Humankapitalinvestitionen umlenken; im übrigen sollen die sozialen „Stoßdämpfer“ nicht ganz in private Hände gelegt werden.

So vermischt sich die Auseinandersetzung zwischen Neoliberalen und Euroföderalisten mit einer Auseinandersetzung zwischen der defensiven und der offensiven Variante des „Dritten Weges“, die innerhalb des sozialdemokratischen Lagers, sagen wir: zwischen Schröder und Lafontaine, schwelt. Dieser Konflikt berührt nicht nur die Frage, ob die Europäische Union durch eine Harmonisierung der verschiedenen nationalen Steuer-, Sozial- und Wirtschaftspolitiken den Handlungsspielraum, den die Nationalstaaten verloren haben, zurückgewinnen

¹⁸ Rolf E. Breuer, *Offene Bürgergesellschaft in der globalisierten Weltwirtschaft*, in: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (FAZ), 4.1.1999, S.9.

¹⁹ Ebd.

kann. Immerhin genießt der europäische Wirtschaftsraum wegen der dichten regionalen Verflechtung von Handelsbeziehungen und Direktinvestitionen gegenwärtig noch eine relativ große Unabhängigkeit vom globalen Wettbewerb. Vor allem konzentriert sich die Auseinandersetzung zwischen Euroskeptikern und Euroföderalisten auf die Frage, ob die Europäische Union angesichts der Vielfalt der Mitgliedstaaten, ihrer Völker, Kulturen und Sprachen jemals die Qualität eines echten Staates erlangen kann, oder ob sie auch in Zukunft in den Grenzen von neokorporatistischen Verhandlungssystemen gefangen bleibt.²⁰ Die Euroföderalisten verfolgen das Ziel, die Regierungsfähigkeit der Union zu stärken, damit europaweit Politiken und Regelungen durchgesetzt werden können, die die Mitgliedstaaten zu einem koordinierten Vorgehen auch dann verpflichten, wenn sie Umverteilungen zur Folge haben. Aus dieser Sicht muß die Erweiterung der politischen Handlungsfähigkeit mit einer Erweiterung der Legitimationsgrundlage Hand in Hand gehen.

Nun ist unstrittig, daß es eine europaweite demokratische Willensbildung, die positiv koordinierte und umverteilungswirksame Politiken ermöglichen und legitimieren soll, ohne eine erweiterte solidarische Grundlage nicht geben kann. Die Solidarität der *Staatsbürger*, die bisher nur auf nationaler Ebene gegeben ist, müßte sich auf die *Unionsbürger* ausdehnen. Erst dann wäre es denkbar, ihnen annähernd gleiche Mindestlöhne, überhaupt gleiche Bedingungen für individuelle, allerdings nach wie vor national bestimmte Lebensentwürfe zuzumuten. Die Skeptiker bezweifeln das mit dem Argument, daß es so etwas wie ein europäisches „Volk“, das einen europäischen Staat konstituieren könnte, nicht gibt.²¹ Andererseits entstehen Völker erst mit ihren staatlichen Verfassungen. Die Demokratie ist selbst eine rechtlich vermittelte Form der politischen Integration. Gewiß, diese ist wiederum auf eine von allen Bürgern geteilte politische Kultur angewiesen. Aber wenn man bedenkt, daß in den europäischen Staaten des 19. Jahrhunderts Nationalbewußtsein und staatsbürgerliche Solidarität erst allmählich, mithilfe von nationaler Geschichtsschreibung, Massenkommunikation und Wehrpflicht *erzeugt* worden sind, besteht kein Grund zum Defätismus. Wenn sich diese artifizielle Form von „Solidarität unter Fremden“ einem historisch bedeutsamen Abstraktionsschub von einem lokalen und dynastischen zu einem nationalen und demokratischen Bewußtsein verdankt, warum sollte sich dieser Lernprozeß nicht auch über nationale Grenzen hinaus fortführen lassen?

Die Hürden sind freilich hoch. Eine Verfassung wird nicht genügen. Sie kann die demokratischen Prozesse, in denen sie dann Wurzeln schlagen muß, nur in Gang setzen. Da das Element der *Vereinbarung* zwischen Mitgliedstaaten auch in einer politisch *verfaßten* Union nicht verschwindet, wird ein europäischer Bundesstaat ohnehin einen anderen Zuschnitt als nationale Bundesstaaten annehmen müssen und dessen Legitimationswege nicht einfach kopieren können.²²

20 Claus Offe, Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration, in: Streeck (1998), S.99-136.

21 Dieter Grimm, Braucht Europa eine Verfassung? München 1995; dazu: Jürgen Habermas, Die Einbeziehung des Anderen, Frankfurt a.M. 1996, S.185-191.

22 Klaus Eder, Kai-Uwe Hellmann und Hans-Jürgen Trenz, Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? In: Kohler-Koch (1998), S.321-344.

(2) Zum Schluß ein Wort zur weltbürgerlichen Perspektive dieser Entwicklung. Ein europäischer Bundesstaat würde aufgrund seiner verbreiterten ökonomischen Basis günstigenfalls im globalen Wettbewerb komparative Vorteile erzielen. Wenn das föderalistische Projekt allein den Zweck verfolgen würde, einen weiteren Global Player von der Größenordnung der USA ins Feld zu bringen, bliebe es partikularistisch und würde der asylpolitischen „Festung Europa“ nur eine weitere, eine ökonomische Dimension hinzufügen. Demgegenüber könnte der Neoliberalismus sogar auf die „Moral des Marktes“ pochen, auf das unparteiliche Urteil eines Weltmarktes, der ja den Schwellenländern bereits die Chance eingeräumt hat, ihre komparativen Kostenvorteile auszunutzen und aus eigener Kraft einen Rückstand aufzuholen, den die wohlmeinenden Programme der Entwicklungspolitik nicht hatten überwinden können. Ich brauche auf die sozialen Kosten dieser Entwicklungsdynamik nicht näher einzugehen.²³ Aber es ist schwer von der Hand zu weisen, daß supranationale Zusammenschlüsse, die global handlungsfähige politische Einheiten konstituieren, nur dann ein normativ unverfängliches Vorhaben sind, wenn dem ersten Schritt ein zweiter folgt.

Damit stellt sich die Frage, ob die kleine Gruppe weltpolitisch handlungsfähiger Akteure im Rahmen einer reformierten Weltorganisation das vorerst noch lockere Netz transnationaler Regime so eng knüpfen kann und in der Weise nutzen will, daß der Kurswechsel zu einer Weltinnenpolitik ohne Weltregierung tatsächlich vollzogen werden könnte.²⁴ Eine solche Politik müßte unter dem Gesichtspunkt betrieben werden, Harmonisierung statt Gleichschaltung herbeizuführen. Das Fernziel müßte sein, die soziale Spaltung und Stratifikation der Weltgesellschaft ohne Beeinträchtigung der kulturellen Eigenart schrittweise zu überwinden.

23 Vgl. die Einleitung und die Beiträge zu Teil IV in: Maak und Lunau (1998).

24 Habermas (1998), S. 156 ff.