

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Rüdiger Voigt

Ende der Innenpolitik?

Politik und Recht im Zeichen der Globalisierung

Heinz Theisen

Korporatismus und Konfliktkultur als Ursachen  
der „Deutschen Krankheit“

Joachim Krause

Strukturprobleme der Demokratien zu Beginn  
des 21. Jahrhunderts

B 29–30/98

10. Juli 1998

Rüdiger Voigt, Dr. jur., geb. 1941; seit 1990 o. Professor für Verwaltungswissenschaft an der Universität der Bundeswehr München und Direktor des Instituts für Staatswissenschaften.

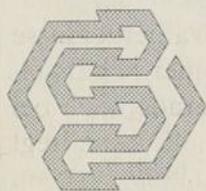
Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?, Baden-Baden 1993; Politik und Recht. Beiträge zur Rechtspolitologie, Bochum 1993<sup>3</sup>; (Hrsg.) Der kooperative Staat. Konfliktlösung durch Verhandlung? Baden-Baden 1995; Des Staates neue Kleider. Entwicklungslinien moderner Staatlichkeit, Baden-Baden 1996.

Heinz Theisen, Dr. phil., geb. 1954; 1992–1997 Professor für Politikwissenschaft an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Brühl; seitdem Professor für Politikwissenschaft an der Katholischen Fachhochschule Nordrhein-Westfalen in Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Eigennutz und Gemeinwohl, in: Die politische Meinung, (1997) 9; Auf Kosten der Zukunft. Die Herrschaft der Verbände, in: Universitas, (1998) 1; (Hrsg. zus. mit Klaus Erdmann) Gibt es eine gemeinsame Zukunft? Die öffentlichen Verwaltungen Rußlands und Deutschlands im Transformationsprozeß (i. E.).

Joachim Krause, Dr. phil. habil., geb. 1951; Studium der Politikwissenschaften an der Universität Hamburg; Stellvertretender Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und Privatdozent an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Veronika Büttner) Rüstung und Unterentwicklung, Baden-Baden 1995; (Hrsg. zus. mit Karl Kaiser) Deutschlands neue Außenpolitik – Interessen und Strategien, München 1996; Strukturwandel der Nichtverbreitungspolitik, München 1998.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Ende der Innenpolitik? Politik und Recht im Zeichen der Globalisierung

## I. Drei Herausforderungen

An der Schwelle zur Jahrtausendwende ist von der Souveränität des klassischen Nationalstaates nicht viel übriggeblieben<sup>1</sup>. Außenpolitisch ist Deutschland heute – wie die meisten europäischen Staaten – angesichts vielfacher vertraglicher Bindungen, etwa durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, im Europarat, in der Nato sowie in der Uno, allenfalls als teilsouverän zu bezeichnen. Innenpolitisch ist die Bundesrepublik Deutschland mit drei großen Herausforderungen konfrontiert, die den staatlichen Handlungsspielraum – zum Teil nachhaltig – einschränken.

### 1. Von der Parlamentarisierung zur Parteienherrschaft

Es ist natürlich eine Binsenweisheit, daß im parlamentarischen Regierungssystem die Regierung und die sie tragenden Parlamentsfraktionen so eng miteinander verflochten sind, daß an dieser Stelle weder von einer echten Gewaltenteilung noch gar von einer Trennung von Staat und Gesellschaft die Rede sein kann. Gerade die letztere hatten vor allem konservative Staatsrechtslehrer aber stets als Voraussetzung für die Verwirklichung des Gemeinwohls durch den Staat angesehen. Die inzwischen längst vollzogene Parlamentarisierung des Staates wird in jüngster Zeit durch einen anderen Trend teilweise überlagert, teilweise in ihren Wirkungen deutlich verstärkt, nämlich durch die Parteienherrschaft<sup>2</sup>. Charakteristikum dieses Trends ist die Entstehung der Kaste des Berufspolitikers<sup>3</sup>. Das ist jene besondere menschliche Spezies, die nicht nur für die Politik, sondern – buchstäblich – von der Politik lebt<sup>4</sup>. Ein scheinbar immer größer

werdendes Heer von hauptberuflichen Funktionären der Parteien (teilweise auch der Verbände) ergänzt und überlagert das klassische Heer der „Staatsdiener“: der Verwaltungsfachleute und Militärs<sup>5</sup>. Kaum ein lukrativer Posten im Staatsapparat, in Landeszentralbanken oder Rundfunkanstalten ist sicher vor dem Zugriff dieses Funktionärskorps. Bis in die Referate der Bundes- und Landesministerien hinunter gilt der Besitz des „richtigen“ Mitgliedsbuches inzwischen als unabdingbare Voraussetzung für eine Karriere<sup>6</sup>.

Aber das alles ist doch sicher durch die demokratische Revolution, die immerhin die DDR zu Fall gebracht hat, ganz anders geworden, möchte man einwenden. Die deutsche Vereinigung war doch die große Chance zum Neubeginn, oder etwa nicht? Tatsächlich klang der Ruf der Montagsdemonstranten „Wir sind das Volk!“ so, als ob die politisch träge gewordenen Deutschen plötzlich revolutionären Elan entwickeln wollten. Doch die Aufbruchstimmung der „Revolution“ von 1989 wich schon bald realpolitischer Ernüchterung. Die Bürgerinitiativen der ersten Stunde verloren rasch an Bedeutung. Statt dessen wurde das westdeutsche Parteiensystem mit allen seinen Stärken und Schwächen übernommen. Allerdings mit einer bedeutsamen Ausnahme: Die PDS überlebte als „Partei der Ostdeutschen“ – vielleicht, weil sie es am besten verstand, die Ängste und Nöte der Menschen dort auszudrücken. Knappe Wahlergebnisse könnten dieser Partei durchaus zu einer Schlüsselrolle bei der Regierungsbildung – gerade auch bei der nächsten Bundestagswahl – verhelfen. Es liegt auf der Hand, daß sich daraus unabsehbare Folgen für die deutsche Politik ergeben würden.

### 2. Vom Pluralismus zur Netzwerkbildung

Gleichfalls allgemein bekannt ist die Tatsache, daß Interessenverbände wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Bauernverband und Beamtenbund an der politischen Willensbildung maß-

1 Vgl. Rüdiger Voigt, *Des Staates neue Kleider. Entwicklungslinien moderner Staatlichkeit*, Baden-Baden 1996.

2 Vgl. Wilhelm Hennis, *Deutschland ist mehr als ein Standort. Parteienherrschaft, Bürokratisierung, Mißbrauch des Föderalismus: der politische Standort hat nicht nur ökonomische Ursachen*, in: *Die Zeit* vom 5. 12. 1997, S. 6 f.

3 Vgl. Farah Dustar, *Abschied von der Macht. Demokratie und Verantwortung*, Frankfurt a. M. 1996.

4 Vgl. Hans-Herbert von Arnim, *Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben*, München 1997.

5 Vgl. Karl Rohe, *Politik. Begriffe und Wirklichkeiten. Eine Einführung in das politische Denken*, Stuttgart – Berlin – Köln 1994<sup>2</sup>, S. 117 f.

6 Klaus Emmerich spricht sogar vom „Konkurs einer Kaste“, vgl. Klaus Emmerich, *Konkurs einer Kaste. Vom Elend der Parteien*, Wien 1997.

geblich beteiligt sind<sup>7</sup>. Angesichts der Entwicklung der politischen Parteien von Interessenvertretungen für einzelne Klassen, Schichten oder Gruppen der Gesellschaft zu Massenparteien mit einem breiten Interessenspektrum gibt es in der Tat kaum einen anderen Weg, die Partikularinteressen zu bündeln und in den politischen Prozeß einzuspeisen. Auf diese Weise ließe sich das Gemeinwohl<sup>8</sup> in einer pluralistischen Gesellschaft – im Idealfall – als ein „Gleichgewicht von Interessen“ ermitteln, wie noch Ernst Fraenkel glaubte<sup>9</sup>. Aber schon in den fünfziger Jahren hatte Theodor Eschenburg vor der „Herrschaft der Verbände“ gewarnt<sup>10</sup>. In den siebziger Jahren zeichnete sich dann eine neue Entwicklung ab, die mit dem Begriff „Neokorporatismus“ umschrieben wurde. Tatsächlich traten an die Stelle einzelner Interventionen von Verbänden in vielen Fällen „korporative Arrangements“, in denen vor allem die Großverbände dem Staat als nahezu gleichberechtigte Partner gegenübertraten. In dieser Beziehung auf Gegenseitigkeit benutzen nicht nur die Verbände den Staat, um ihre Interessen (nicht unbedingt die ihrer Mitglieder) durchzusetzen, sondern der Staat seinerseits „instrumentalisiert“ die Verbände, um sich deren Informationen und Kommunikationsstrukturen zur Durchsetzung seiner Ziele zunutze zu machen.

Angesichts des Versagens korporativer Arrangements – wie z. B. der Konzertierte Aktion – gewinnt seit geraumer Zeit ein neues Phänomen an Beachtung, die sogenannten Politiknetzwerke<sup>11</sup>. Ganz allgemein kann man darunter „eine durch Beziehungen eines bestimmten Typs verbundene Menge von Einheiten“ verstehen<sup>12</sup>. Solche lockeren Netzwerke können sich – horizontal – auf allen Ebenen des politischen Entscheidungsprozesses

bilden, sie können aber auch – vertikal – eine Verbindung zwischen den Ebenen herstellen. Einigt sich eine begrenzte Zahl von Akteuren in einem Politikfeld auf ein bestimmtes Muster organisatorischer Identitäten, Kompetenzen und Interessensphären, dann kann es in der Tat zur Etablierung solcher netzwerkartiger institutioneller Arrangements kommen. Das gilt nicht nur für die „klassischen“ Politikfelder, sondern vor allem auch für die „neuen“ Politikfelder wie z. B. Umwelt-, Telekommunikations- oder Hochtechnologiepolitik. Netzwerke haben allerdings aus der Sicht der Steuerungstheorie einen gewichtigen Nachteil: Sie sind nicht planbar, sondern sie entstehen gewissermaßen wildwüchsig. Sie sind daher auch gewiß kein Allheilmittel gegen die institutionellen Mängel des Systems. Allerdings signalisieren sie eine Veränderung in den politischen Entscheidungsstrukturen, die auch das Verständnis von Innenpolitik nicht unberührt läßt.

Die zunehmende Komplexität politischer Herrschaft und das gestiegene Konsensbedürfnis in modernen demokratischen Gesellschaften legen kooperative Vorgehensweisen auf der Basis von Verhandlungen nahe. Gerade hierfür scheinen Politiknetzwerke mit ihrem Potential für freiwillige und bewußte kollektive Aktion eine geeignete Arena zu sein. An die Stelle hierarchischer Über- und Unterordnungsverhältnisse treten – zumindest tendenziell – Vertrauensbeziehungen<sup>13</sup>.

### 3. Von der einfachen zur doppelten Politikverflechtung

Der Streit um Renten- und Steuerreform hat deutlich werden lassen, daß sich in einem Bundesstaat die politischen Entscheidungszentren keineswegs immer zu konzertierte Aktionen bereit finden, sondern sich oft genug sogar gegenseitig blockieren. Die besondere Form des deutschen Verbundföderalismus<sup>14</sup>, die dem Bund eine eigene Verwaltung nur in wenigen Bereichen erlaubt (die dann auch noch zu Teilen privatisiert werden), überläßt statt dessen die Bundesgesetze im Regelfall den Ländern zur Ausführung in eigener Verantwortung<sup>15</sup>. Das hat zur Konsequenz, daß die politi-

7 Zum Verhältnis von Staat und Verbänden: Wolfgang Streeck (Hrsg.), Staat und Verbände (PVS-Sonderheft 25), Opladen 1995.

8 Zum Zusammenhang zwischen Gemeinwohl und Mitgliederinteressen der Verbände: Renate Mayntz (Hrsg.), Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, Gütersloh 1992.

9 Vgl. Ernst Fraenkel, Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, München – Berlin 1964.

10 Vgl. Theodor Eschenburg, Herrschaft der Verbände?, Stuttgart 1955.

11 Vgl. Renate Mayntz, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héretier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen 1993, S. 39–56; Fritz W. Scharpf, Politiknetzwerke als Steuerungsobjekte, in: Hans-Ulrich Derlien/Uta Gerhardt/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden 1994, S. 381–407; Klaus von Beyme, Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungsgremium, Opladen 1997, S. 41 ff.

12 Vgl. Franz Urban Pappi, Policy-Netze: Erscheinungsformen moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz, in: A. Héretier (Anm. 11), S. 84–94.

13 Vgl. Arthur Benz, Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflüsse auf staatliche Steuerung, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Baden-Baden 1997, S. 88–114; Rüdiger Voigt (Hrsg.), Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden 1995.

14 Vgl. Fritz W. Scharpf, Föderalismus und Demokratie in der transnationalen Ökonomie, in: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation, Opladen 1996, S. 211–234.

15 Vgl. Thomas Ellwein, Anstelle eines Schlußwortes: Zu den Eigentümlichkeiten deutscher Verwaltungsstaatlichkeit,

schen Programme auf der Bundesebene – quasi am „Grünen Tisch“ – gemacht werden, während sich die Implementation dieser Programme auf der Landesebene und letztlich auf der kommunalen Ebene abspielt. Diese Gemengelage der Kompetenzen, die durch die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen Ende der sechziger Jahre eher noch unübersichtlicher geworden ist, wird in der Politikwissenschaft gemeinhin als „Politikverflechtung“ bezeichnet<sup>16</sup>. Je nach Politikfeld bilden sich spezielle „Fachbruderschaften“ zwischen Politikern, Beamten und Verbandsfunktionären, die durchaus die Form von Netzwerken annehmen können.

Mit fortschreitender Europäisierung ist noch eine weitere Entscheidungsebene hinzugekommen. Kein Wunder also, daß bald die Rede von der „doppelten Politikverflechtung“ war<sup>17</sup>. Gemeint ist damit ein vielfach verflochtenes politisches Mehrebenensystem<sup>18</sup>, das man unter Einbeziehung der Kommunen auch als „Europa der vier Etagen“ bezeichnen könnte. Die daraus erwachsenden Abstimmungs- und Koordinationsprobleme stellen alles bisher Dagewesene in den Schatten<sup>19</sup>. Hier könnte die transregionale Kooperation europäischer Netzwerke durchaus eine hilfreiche Ergänzung sein; ein Allheilmittel ist auch sie freilich nicht. Trotz aller – teilweise durchaus berechtigten – Einwände und Bedenken erscheint die europäische Integration als dringend erforderlich, nämlich um die Kongruenz zwischen zwei virtuellen Räumen wiederherzustellen. Um welche Räume handelt es sich dabei?

Es geht um die zunehmende Diskrepanz zwischen dem Raum, in dem Probleme entstehen, und

jenem Raum, in dem solche Probleme gelöst oder wenigstens bearbeitet werden können<sup>20</sup>. Da der Handlungsraum des Nationalstaates offensichtlich für die Lösung vieler Probleme zu klein geworden ist, was läge da näher, als diesen durch die Schaffung eines vereinten Europas zu vergrößern? Doch Vorsicht: Vor allzu großer Euphorie muß gewarnt werden<sup>21</sup>! Denn viele dieser Bemühungen hinken der tatsächlichen Entwicklung lediglich hinterher. Wenn irgendwann nach der Jahrtausendwende drei oder mehr Staaten des ehemaligen Ostblocks der Europäischen Union beigetreten sein werden, spätestens dann sind die Probleme, die man damit lösen wollte, längst „ausgewandert“.

Der durch die europäische Integration entstandene politische, juristische und ökonomische Raum scheint zur Legitimation mancher Entscheidungen sogar eher zu groß zu sein, wie der Protest der italienischen Bauern gegen das Milchmengendiktat der EU illustriert. Für andere Probleme wie die Bekämpfung von illegalem Drogen-, Waffen- und Menschenhandel ist der europäische Raum hingegen ganz offensichtlich zu klein<sup>22</sup>. Dies scheint allerdings erst der Anfang einer Entwicklung zu sein, an deren Ende die Aufhebung der realen geographischen Grenzen stehen könnte. Schon jetzt zeigt sich angesichts der weltweiten Vernetzung, daß die geographischen Grenzen nicht nur von Märkten, sondern auch von Staaten rapide an Bedeutung verlieren<sup>23</sup>.

---

## II. Globalisierung als Herausforderung

---

Denn die größte Herausforderung unserer Zeit ist offenbar die Globalisierung<sup>24</sup>. Darunter kann man

20 Vgl. Peter Knoepfel/Ingrid Kissling-Näf, Transformation öffentlicher Politiken durch Verräumlichung – Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik, in: A. Héretier (Anm. 11), S. 267–288.

21 Vgl. Fritz W. Scharpf, Konsequenzen der Globalisierung für die nationale Politik, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 2 (1997), S. 184–192.

22 Auch in diesem Zusammenhang bilden sich internationale (Straf-)Rechtssysteme, vgl. Ethan A. Nadelmann, Global Prohibition Regimes: the Evolution of Norms in International Society, in: International Organization, 44 (1990), S. 479–526.

23 Vgl. SPIEGEL-Gespräch mit Marc Andreessen, in: DER SPIEGEL vom 29. 12. 1997, S. 136–139.

24 Vgl. Emanuel Richter, Der Zerfall der Welteinheit. Vernunft und Globalisierung in der Moderne, Frankfurt a. M. – New York 1992; Hermann Clement/Volkhard Vincentz, Globalisierung und Osteuropa. Probleme und Perspektiven der Arbeitsteilung in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44–45/97, S. 27–36.

in: Wolfgang Seibel/Arthur Benz (Hrsg.), Regierungssystem und Verwaltungspolitik: Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein, Opladen 1995, S. 254–261.

16 Vgl. Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976.

17 Vgl. Rudolf Hrbek, Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß, in: ders./Uwe Thaysen (Hrsg.), Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1986, S. 17–36.

18 Vgl. Renate Mayntz, Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: K. v. Beyme/C. Offe (Anm. 14), S. 148–168; Arthur Benz, Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, in: ders./Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M. – New York 1992, S. 147–205.

19 Vgl. Fritz W. Scharpf, Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: Carl Böhrer/Götrik Wewer (Hrsg.), Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag, Opladen 1993, S. 166–185.

die Zunahme der Intensität und der Reichweite grenzüberschreitender Austausch- und Interaktionsbeziehungen verstehen, seien es wirtschaftliche Transaktionen, kulturelle und informationelle Austauschprozesse oder der grenzüberschreitende Austausch von Umweltschadstoffen<sup>25</sup>. Im Vordergrund der hier angestellten Überlegungen steht die Globalisierung der Probleme, die die ganze Welt als einen einzigen Raum erscheinen läßt und zur „Entgrenzung der Staatenwelt“ führt<sup>26</sup>. Während insbesondere die Ökonomie zur globalen Verflechtung tendiert, sind Staat und Demokratie nach wie vor auf ein bestimmtes Territorium beschränkt. Es liegt auf der Hand, daß dieser Widerspruch auch für die Innenpolitik von größter Bedeutung ist. Man muß nicht einmal an die Folgen von Finanzspekulationen<sup>27</sup> für die nationale Währung denken<sup>28</sup>, um sich diese Dimension des Problems vor Augen zu führen<sup>29</sup>. Vielmehr genügt ein Blick auf die Arbeitslosenzahlen und die Einnahmenentwicklung zum Beispiel bei der veranlagten Einkommensteuer. In einer kommunikativ vernetzten Welt agieren Wirtschaftsunternehmen einer bestimmten Größenordnung entweder über die nationalen Grenzen hinausgreifend, oder sie gehen unter<sup>30</sup>. Das bedeutet allerdings nicht, daß sie alle weltweit operieren, sondern viele Unternehmen begnügen sich mit einem regionalen „Spielfeld“. Neue Ungleichgewichte sind die Folge.

Die Strategie transnationaler Konzerne, Arbeit dort einzukaufen, wo sie am billigsten ist, Steuern dort zu zahlen, wo sie am geringsten sind und Produktionsstätten dort zu errichten, wo die Umweltauflagen am niedrigsten sind, führt zwangsläufig zu gesellschaftlichen Verwerfungen, die der einzelne Staat nicht tatenlos hinnehmen kann<sup>31</sup>. Der Abbau von Arbeitsplätzen, die Verlagerung von

Betrieben ins Ausland und letztlich auch das Schrumpfen der Staatseinnahmen trifft den überwiegenden Teil der Bevölkerung hart und unterhöhlt auf die Dauer die Legitimationsgrundlage des Staates<sup>32</sup>. Die panikartige Reaktion, gerade in Zeiten der Not die sozialen Sicherungssysteme abzubauen und in Zeiten erhöhten Steuerungsbedarfs den Staat einer Abmagerungskur mit ungewissen Folgen für sein Wohlergehen zu unterziehen, ist daher m. E. grundfalsch<sup>33</sup>. Ein kooperativ handelnder Staat muß vielmehr mit Programmen, die von einem breiten politisch-gesellschaftlichen Konsens getragen werden, massiv gegensteuern.

Bei den innenpolitisch bedeutsamen Handlungsgrenzen des Nationalstaates geht es aber nicht nur um die Globalisierung der Ökonomie. Vielmehr haben auch globale Umweltkatastrophen wie Tankerunfälle oder das Abholzen von Regenwäldern, weltweite Migrationsbewegungen und Bürgerkriege zum Teil erhebliche Auswirkungen auf die Innenpolitik. Durch die große Zahl afrikanischer und asiatischer Einwanderer verändert sich langsam aber stetig das Gesicht Europas. Auch die Asylproblematik in Deutschland – wie übrigens auch in anderen europäischen Ländern – ist nicht adäquat zu erfassen, wenn man nicht den Migrationsdruck in Rechnung stellt, der Menschen aus vielen Teilen der Welt zur Auswanderung zwingt. Ein Konzept zur Integration der bereits Eingewanderten kann die Bundesregierung – aus innenpolitischer Rücksichtnahme – offenbar ebensowenig durchsetzen wie ein Einwanderungsgesetz zur Regulierung dieser Migrantenströme.

### III. Globalisierung des Rechts

Selbst Verfassung und Rechtsordnung bleiben von den Folgen der Globalisierung nicht verschont. Für deutsche Verfassungsrechtler erscheint es schon fast als Sakrileg, wenn die Richter des Europäischen Gerichtshofs urteilen<sup>34</sup>, daß die Anwendung der Frauenquote in Nordrhein-Westfalen

25 Vgl. Hilmar Schmidt/Ingo Take, Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/97, S. 12–20.

26 Zur „Entgrenzung“ der Staatenwelt: Lothar Brock/Mathias Albert, Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2 (1995), S. 259–285.

27 So verwaltet die größte Investmentgesellschaft der Welt Fidelity Investments etwa 548 Mrd. US-Dollar.

28 Die Summen, die täglich an den Börsen der Welt gehandelt werden, sind fast doppelt so hoch wie die Währungsreserven aller Zentralbanken, vgl. DER SPIEGEL vom 23. 9. 1996, S. 93.

29 Weltweit wird täglich an den Märkten eine Devisensumme in Höhe von ca. 1,2 Billionen US-Dollar gehandelt.

30 Vgl. Heinz Bude, Die Herrschaft der globalen Spieler. Eine neue Elite im Weltsystem der Wirtschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. 12. 1995.

31 Vgl. Friedhelm Hengsbach, „Globalisierung“ aus wirtschaftsethischer Sicht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/97, S. 3–12.

32 Vgl. Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 1997.

33 So sieht Dahrendorf z. B. eine „legitime öffentliche Sphäre“, die nicht direkt mit der anderer Länder und Regionen konkurriert: Ralf Dahrendorf, An der Schwelle zum autoritären Jahrhundert. Die Globalisierung und ihre sozialen Folgen werden zur nächsten Herausforderung einer Politik der Freiheit, in: Die Zeit vom 14. 11. 1997, S. 14 f.

34 Vgl. Entscheidung des EuGH vom 11. 11. 1997, Az.: C 409/95, bezogen auf Art. 2 Abs. 1 und 4 der EU Richtlinie 76/207/EWG; vorgelegt hatte das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen.

unter bestimmten Voraussetzungen gemäß § 25 Abs. 5 Satz 2 Landesbeamtengesetz verfassungsgemäß ist<sup>35</sup>. Hatte nicht das Bundesverfassungsgericht anlässlich seines Urteils über die Verfassungsmäßigkeit des Maastricht-Vertrages noch unmißverständlich verkündet, daß es die Gralshüter in Karlsruhe seien, denen allein die Interpretations- und Definitionsmacht über die Grundrechte der Deutschen zustehe? Und jetzt entscheidet darüber ein europäisches Gericht in Luxemburg, und morgen vielleicht sogar der Internationale Gerichtshof in Den Haag? Eigentlich hätte doch jedem klar sein müssen, daß auch diese letzte Bastion nationaler Alleinzuständigkeit fallen würde. Und paradoxerweise sind es gar nicht so sehr die suprastaatlichen Gerichte und Rechtsordnungen, die die einzelstaatliche Rechtsautonomie auf die Dauer aushöhlen<sup>36</sup>.

Der Weg zu einem Weltrecht<sup>37</sup> führt – wie es scheint – auch nicht über das Völkerrecht oder das offizielle internationale Recht; in vielen Bereichen, z. B. im Kartellrecht, kommt es statt dessen zum „soft law“, das zwar wie eine rechtliche Bindung wirkt, tatsächlich aber nicht rechtsverbindlich ist<sup>38</sup>. Im wahrsten Sinne des Wortes „globales“ Recht entwickelt sich darüber hinaus – wenn man so will – in einem virtuellen Raum. Längst haben sich weltweit neue, marktgerechte „Rechtssysteme“ etabliert, die – äußerst erfolgreich – neben den nationalen Rechtsordnungen existieren<sup>39</sup>. So werden z. B. Finanzinnovationen auf internationalen Märkten länderübergreifend entwickelt und im Wege der Rechtswahlklausel mit Hilfe des englischen oder New Yorker Rechts umgesetzt. Streitigkeiten aus solchen Geschäftsbeziehungen werden nicht den nationalen Gerichten überlassen, nicht zuletzt deshalb, weil man Zweifel an deren Überparteilichkeit hat. Statt

dessen werden „virtuelle“ Handels-Schiedsgerichte eingesetzt<sup>40</sup>, die ad hoc aus international anerkannten Juristen gebildet werden<sup>41</sup>. Mittlerweile wird kaum noch ein internationaler Handelsvertrag ohne Schiedsgerichtsklausel geschlossen.

An die Stelle der nationalen Verfahrensordnungen treten dabei häufig die von der International Chamber of Commerce (ICC in Paris) in Anlehnung an das Schweizer Recht entwickelten ICC-Regeln. Neben diesen (oder anderen) Verfahrensregeln kann auch die Gerichtssprache durch Vereinbarung bestimmt werden, um keiner Seite einen Vorteil einzuräumen<sup>42</sup>. Dem gleichen Zweck dient die Praxis, daß die Parteien je einen Schiedsrichter benennen, während die ICC einen dritten Schiedsrichter bestimmt, der zugleich Vorsitzender ist. Da die ICC weltweit auf erfahrene Schiedsrichter (arbitrators) zurückgreifen kann, ist auch der Gerichtsort von den Parteien frei vereinbar. Dabei bewirkt das hohe Ansehen der ICC, daß sich die Parteien in aller Regel nicht der Vollstreckung entziehen, um nicht selbst „ihr Gesicht zu verlieren“. Ähnlich wie staatliche Gerichte berufen sich diese Schiedsgerichte auf eigene Entscheidungen sowie auf die anderer Schiedsgerichte, entwickeln ihre Spruchpraxis zumeist ohne Rückgriff auf die nationalen Rechtsordnungen und veröffentlichen ihre Schiedssprüche gar in global verfügbaren Publikationsorganen oder im Internet. Dabei spielt die juristische Profession naturgemäß eine besondere Rolle. Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit hat sich eine transnationale Anwaltschaft („Rechtsunternehmer“) herausgebildet, die – von internationalen Anwaltskanzleien beauftragt – über die nationalen Grenzen hinweg *Global Lawyering* betreibt<sup>43</sup>. Auch hier könnte man durchaus von „Netzwerken“ sprechen.

Gleichzeitig beschert uns die kulturelle Globalisierung die sogenannte McWorld, eine Fast-Food-Kultur, die allerdings keineswegs auf das Essen beschränkt ist<sup>44</sup>. Konsummuster und Lebensformen gleichen sich länderübergreifend an oder wer-

35 § 25 Abs. 5 Satz 2 LBG NRW lautet: „Soweit im Bereich der für die Beförderung zuständigen Behörde im jeweiligen Beförderungsamte der Laufbahn weniger Frauen als Männer sind, sind Frauen bei gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung bevorzugt zu fördern, sofern nicht in der Person eines Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen...“

36 Vgl. Klaus Röhl/Stefan Magen, Die Rolle des Rechts im Prozeß der Globalisierung, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 17 (1996), S. 1–57.

37 Zu der Vorstellung, das Weltrecht entwickle sich von den gesellschaftlichen Peripherien her: Gunther Teubner, „Global Villages“ und neue Bukowina. Das Weltrecht entwickelt sich von den gesellschaftlichen Peripherien her, in: Frankfurter Rundschau vom 3. 12. 1991, S. 14.

38 Vgl. Ulrich Ehrlicke, „Soft Law“ – Aspekte einer neuen Rechtsquelle, in: Neue Juristische Wochenschrift, 42 (1989), S. 1906–1908.

39 Zum Wettbewerb der Rechtsordnungen: Hans-Peter Schwintowski, Verteilungsdefizite durch Recht auf globalisierten Märkten – Grundstrukturen einer Nutzentheorie des Rechts, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 6 (1995), S. 21–44.

40 Vgl. Christoph Hauschka, Internationalisierung der Wirtschaft und ordoliberalen Rechtsdenken, in: Rechtstheorie, 21 (1990), S. 374–389.

41 Z. B. das Schiedsgericht (Arbitration Court) der International Chamber of Commerce and Arbitration Association.

42 Vgl. Katharina Boele-Woelki, Die Anwendung der UNIDROIT-Principles auf internationale Handelsverträge, in: Praxis des internationalen Privatrechts, 3 (1996), S. 161–171.

43 Zur deutschen Situation vgl. Hans Otto Eglau, Ende der Tradition. Selbst Anwaltskanzleien sehen sich zur Größe verdammt, in: Die Zeit vom 28. 11. 1997, S. 28.

44 Vgl. Benjamin R. Barber, Coca Cola und Heiliger Krieg. Wie Kapitalismus und Fundamentalismus Demokratie und Freiheit abschaffen, München u. a. 1996.

den beliebig austauschbar. Handlungen werden in einen globalen Kommunikationszusammenhang gestellt, Wahrnehmungsmuster werden erdumgreifend standardisiert<sup>45</sup>. So antworteten z. B. deutsche Interviewpartner auf die Frage nach den Merkmalen unseres Gerichtssystems zu einem großen Prozentsatz so, als ob bei uns das amerikanische Jury-System eingeführt sei, das alle aus zahllosen US-Filmen genauestens kannten. Die tatsächlichen Merkmale des deutschen Gerichtswesens waren den Befragten hingegen weitgehend unklar. Eine alles vereinheitlichende Kultur der scheinbar grenzenlosen globalen Kommunikation und Mobilität ist offenbar zum Markenzeichen des ausgehenden 20. Jahrhunderts geworden. Mit dem tatsächlichen oder scheinbaren „Zusammenschrumpfen“ von Entfernungen und der rasanten kommunikativen Vernetzung der Welt geht eine zunehmende Vergewärtigung der Weltprobleme einher. Diese Form der Globalisierung vollzieht sich jedoch weitgehend in einer individuellen Erlebniswelt ohne institutionelle Absicherung. Müßte das nicht auch Konsequenzen für die deutsche Innenpolitik haben? Wäre es nicht am besten, wenn die einzelstaatliche Innenpolitik – zumindest in weiten Teilen – von einer „Weltinnenpolitik“ – z. B. des UN-Sicherheitsrates – abgelöst würde, der diese institutionelle Absicherung vielleicht bieten könnte?

---

#### IV. Ende der Innenpolitik?

---

Ist damit die einzelstaatliche Innenpolitik am Ende? Diese Frage ist zu verneinen. Weder die These vom Primat der Außenpolitik noch die vom Primat der Innenpolitik können uneingeschränkt Geltung beanspruchen, obwohl sich für beides Belege durchaus finden ließen. Vielmehr muß man heute von einer wechselseitigen – historisch und von Fall zu Fall variablen – Beeinflussung von Innen- und Außenpolitik ausgehen. Das ändert freilich nichts an der Tatsache, daß Deutschland eine neue, offensive Innenpolitik braucht, um sich den Herausforderungen der Zeit in angemessener Weise stellen zu können. Auf eine Weltinnenpolitik, die auch solchen Entscheidungen Legitimation verschaffen könnte, die die Bürger belasten, wird man hingegen noch lange warten müssen. Es fehlt der die Nationen übergreifende Raum einer Welt-

---

45 Vgl. Wolf-Dieter Narr/Alexander Schubert, *Weltökonomie. Die Misere der Politik*, Frankfurt a. M. 1994.

gesellschaft, in dem die Bürger über Werte und Ziele diskutieren und das gesellschaftliche Interesse formulieren könnten. Denn bislang ließ sich autonome demokratische Willensbildung nur auf der nationalen, regionalen oder lokalen Ebene institutionalisieren, nicht jedoch auf einer supranationalen, nicht einmal auf der europäischen Ebene<sup>46</sup>. Neben der ökonomischen Dimension der Globalisierung muß sich die neue deutsche Innenpolitik insbesondere auch mit den politischen und vor allem mit den mentalen Aspekten der Globalisierung auseinandersetzen.

Das immer engmaschiger werdende Netz aus Interaktionszusammenhängen, Interdependenzen und erdumspannenden Aktivitäten, denen der einzelne schutzlos ausgeliefert zu sein scheint, flößt vielen Menschen Angst ein<sup>47</sup>. Die globale Komplexität steht in krassem Widerspruch zu dem Erfordernis der Überschaubarkeit, die politische Beteiligung und Bürgerengagement erst möglich macht<sup>48</sup>. Die Interdependenzen des Weltsystems überfordern verständlicherweise die demokratische Phantasie partizipationsbereiter Bürger. Damit könnte freilich eine für die Demokratie gefährliche Erosion der Legitimationsgrundlagen der einzelstaatlichen Entscheidungsebenen verbunden sein. Aber damit nicht genug: Aus der Auflehnung gegen eine zwanghafte Gleichmacherei entstehen an vielen Stellen – auch in Deutschland – Tendenzen zur Territorialisierung. Man könnte mit Zygmunt Baumann von „Glokalisierung“ sprechen, also von einer wechselseitigen Abhängigkeit von Globalisierung und Lokalisierung<sup>49</sup>. Dazu gehört neben der Regionalisierung und der Individualisierung von Problemzusammenhängen auch eine wieder lauter werdende Betonung der nationalen bzw. der ethnischen und religiösen Eigenart. Neben der Globalisierung selbst hat die neue deutsche Innenpolitik also auch deren Gegenteil in den Blick zu nehmen. In einer Gesellschaft, die Millionen Zugewanderte aus den unterschiedlichsten Völkern und Religionsgemeinschaften umfaßt, gehören die daraus erwachsenden Probleme zu den Kernbereichen jeder verantwortungsbewußten Innenpolitik.

---

46 Vgl. Dieter Grimm, *Braucht Europa eine Verfassung?*, München 1994.

47 Vgl. Wolfgang Bonß, *Vom Risiko, Unsicherheit und Ungewißheit in der Moderne*, Hamburg 1995.

48 Vgl. Norman Birnbaum, *Mehr Demokratie wagen. Die Zivilgesellschaft braucht selbstbewußte Bürger, nicht selbstherrliche Eliten*, in: *Die Zeit* vom 24. 10. 1997, S. 3.

49 Zygmunt Bauman, *Schwache Staaten. Globalisierung und Spaltung der Weltgesellschaft*, in: Ulrich Beck (Hrsg.), *Kinder der Freiheit*, Frankfurt a. M. 1997, S. 315–332.

# Korporatismus und Konfliktkultur als Ursachen der „Deutschen Krankheit“

## I. Zur Unvereinbarkeit von Korporatismus und Konfliktkultur

Der Korporatismus in Deutschland – ironisierend „rheinischer Kapitalismus“ genannt – ist durch die enge Zusammenarbeit des Staates mit den auch untereinander oft kooperierenden Tarifparteien und Interessenverbänden gekennzeichnet. Die wechselseitige Instrumentalisierung von Staat und Verbänden fördert einerseits die Durchsetzbarkeit staatlicher Politik in der Gesellschaft, andererseits aber auch den Einfluß der Verbände auf den Staat. Bis in die neunziger Jahre hinein gewährleistete der Korporatismus durch zentralisierte Tarifverträge der Mehrzahl der Arbeitnehmer einen hohen Beschäftigungs- und Einkommensschutz. Eigentumsgarantie, Unternehmensfreiheit, Sozialpflichtigkeit des Eigentums und Tarifautonomie sichern den Korporatismus verfassungsrechtlich ab.

Die Kritik an dem gütlichen Einvernehmen etwa der „Tarifpartner“ richtet sich dagegen, daß deren Kompromisse allzu oft auf Kosten ausgeschlossener Dritter wie der Arbeitslosen und der nachrückenden Berufsgenerationen oder in ökologischer Hinsicht sogar auf Kosten allgemeiner Zukunftsinteressen gehen. Problematisch ist also nicht die immer wieder gescholtene Breite des korporativen Konsenses, sondern daß er nicht breit genug ist, um auch die Interessen von Dritten und – thematisch – Drittem einzubeziehen. Der Staat der korporativen Gesellschaft sicherte den Binnenkonsens durch massive Transferzahlungen sozial- und industriepolitisch in einem Ausmaß ab, daß ihm heute die Ressourcen für eine aktive Innovationspolitik fehlen. Durch die Wiedervereinigung und die damit verbundene Ausdehnung dieses auf Dauer nicht tragfähigen Modells sind die eigentlich einer fernerer Zukunft zgedachten Belastungen – am fühlbarsten bei der Staatsverschuldung – unerwartet schnell auf die Gegenwart selbst zurückgefallen.

Die weitgehende Vergeblichkeit der daraufhin einsetzenden politischen Ausbruchsversuche verweist auf die andere Seite der Medaille. Die wechselseitige Instrumentalisierung von Staat und Verbänden verläuft über die Parteien als Transmissions-

riemen, so daß eine klare Unterscheidung von „Verbände-“ und „Parteiherrschaft“ nicht möglich ist. Parteien konkurrieren aber im Gegensatz zu den Verbänden um Wählerstimmen und sind damit auf offene Konflikte in einer Weise angewiesen, daß diese zur Not sogar künstlich inszeniert werden müssen.

Diese sozial-ökonomischen Verflechtungen werden noch verstärkt durch die bundesstaatlich bedingten Politikverflechtungen. In ihrem Zusammenwirken haben sie uns in eine „Politikverflechtungsfalle“<sup>1</sup> getrieben, aus der die herkömmliche Dialektik von Konsens und Konflikt keinen Ausweg findet. Etwa zwei Drittel aller im Bundestag verabschiedeten Gesetze bedürfen mittlerweile einer Zustimmung des Bundesrats. Umgekehrt sind die Kompetenzen der Länder durch die zunehmende Vermischung der Aufgaben, Einnahmen und Ausgaben von Bund und Ländern in einer Weise beschnitten worden, die selbständiges und verantwortliches Handeln immer schwieriger macht. Das Verhältniswahlrecht erzwingt in der Regel Koalitionen für eine Regierungsmehrheit. Im Grunde werden wir von einer Großen Koalition unter Einschluß der F.D.P. regiert bzw. eben nicht regiert. Während die Steuerreform vom Bundesrat und die Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall von den Gewerkschaften blockiert werden, laufen gewerkschaftliche Bündnisangebote und Ökosteuern bei Unternehmerverbänden und Regierungsparteien auf. Die Suche nach den Sündenböcken verläuft sich regelmäßig in den Labyrinthen einer systemisch verflochtenen Gesellschaft.

Diese spezifisch deutsche Mischung von Korporatismus und Konfliktkultur funktionierte so lange, wie sich das wirtschaftliche Wachstum relativ ausgewogen auf die verschiedenen Gruppen verteilen ließ. Bis in die neunziger Jahre hinein ist es weitgehend gelungen, Konflikte in einen neuen Konsens zu überführen. Markante Beispiele hierfür sind die Soziale Marktwirtschaft, Mitbestimmung, Wiederbewaffnung, Westintegration und schließlich auch die Integration der Grünen in das parlamentari-

1 Fritz W. Scharpf, Versuch über Demokratie in Verhandlungssystemen, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPiFG), Discussion Paper 92/9.

sche System. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Machtteilhabe kleiner Parteien in Koalitionsregierungen in den Bundesländern, aber vor allem der sozialstaatliche Interessenausgleich. Dessen Umverteilungsmöglichkeiten reichen weit in den Mittelstand hinein, ja über Subventionen und Steuervergünstigungen sogar bis zu den Vermögensbesitzern. Im „kooperativen Föderalismus“ gewährten sich Bund, Länder und Gemeinden gegenseitige Hilfe, während sie sich heute gegenseitig zu belasten versuchen. Mit den eingetretenen finanziellen Begrenzungen ist dieser allseitige Interessenausgleich an die Grenzen seiner Möglichkeiten geraten.

Der korporative Konsens gerät jedoch aus der Balance, wenn eine wesentliche Interessengruppe ihn aufkündigt. So zerstörten die zweistelligen Lohnzuwachsforderungen der ÖTV 1973 den sozialliberalen Konsens der Ära Brandt. Die Kanzler Schmidt und Kohl wußten um die Grenzen der Gestaltbarkeit von Politik im Korporatismus und regierten entsprechend pragmatisch und reaktiv. Auch heute nimmt der staatlich abgesicherte Korporatismus des öffentlichen Dienstes eine besonders problematische Stellung ein. Die seit 1992 betriebene „Verschlankung“ des öffentlichen Dienstes wird nicht etwa durch eine solidarische Flexibilisierung der Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse auf möglichst viele Schultern verteilt, sondern vor allem durch die Nichteinstellung der nachfolgenden Berufsgenerationen auf eine – im korporativen Sinne – „sozialverträgliche“ Weise vollzogen. Der Korporatismus droht sich zum Klientelismus zu radikalieren. Die Zahl der Interessenverbände nimmt zu, ihre Mitgliederzahlen nehmen ab.

Neue Hochtechnologien und Globalisierungsprozesse verkleinern die Zahl der Gewinner und vergrößern die Zahl der Verlierer. Zugleich verringert sich die Konfliktfähigkeit der Verlierer, da die Gewinner den Konflikten räumlich ausweichen können. Die Versuche, Konflikte trotzdem auszutragen, enden in Politikblockaden und Reformstau. Auch die in der demokratischen Pädagogik so hochgeschätzte „Streitkultur“ läuft ins Leere, da im Streit nur Rechthaberei und Aggression, aber nicht das wechselseitige Lernen gesteigert wird. Oft dient sie nur der Förderung des Sündenbockdenkens, welches angesichts der systemischen und korporativen Vernetzungen ein Anachronismus ist. Korporatismus und Konfliktkultur ergänzen sich nicht mehr – sie sind zu unvereinbaren Widersprüchen geworden.

Die „Deutsche Krankheit“ reicht weit über den Bereich der politischen Entscheidungsträger in die Gesellschaft hinein. Wie gefährlich ein Abweichen der Politiker und Verbandsfunktionäre von den

Interessen ihrer Klientel ist, zeigt die zwar nicht belegbare, aber plausible Vermutung, daß die Zustimmung der SPD zur Bahn- und Post-Privatisierung sie 1994 die entscheidenden Stimmen zum Wahlsieg gekostet hat. Diese Verflechtung von Politikern und Wählern läßt die Politikverdrossenheit, so berechtigt sie im Detail oft sein mag, als sehr vordergründig erscheinen.

Die mit der Kritik an Parteien und Politikern meist verbundene Hoffnung auf die reinigende Kraft direktdemokratischer Willensbildung vermag nicht zu erklären, warum die Klienten mehr am Gemeinwohl orientiert sein sollen als ihre Vertreter. In der Schweiz erweisen sich die Plebiszite als Blockadeinstrument des Volkes gegen die von der politischen Elite des Landes angestrebte stärkere Einbindung des Landes in die internationale Kooperation. Angesichts der exponierten internationalen Lage Deutschlands müssen solche Formen der Willensbildung auf überschaubarere kommunale und landespolitische Horizonte begrenzt bleiben.

Die strukturelle Unabhängigkeit gegenüber diesen Macht- und Interessenvernetzungen in der Beamtenschaft ist durch die Verfilzung von öffentlicher Verwaltung und Parteienstaatlichkeit in ihr Gegenteil verkehrt worden. Die Wissenschaftler haben aufgrund ihrer Neigung zu bestellten Gefälligkeitsgutachten – der spezifische Beitrag der Wissenschaft zum Korporatismus – ihren Kredit als unabhängige Instanz weitgehend verspielt. Die Unabhängigkeit von institutionell ungebundenen Intellektuellen schlägt oft in eine völlige Ignoranz gegenüber den Interessen der Bürger um. Die heute weniger ideologisch denn moralisierend auftretende Weltfremdheit geht – wie bei der um ein Jahrzehnt verzögerten Reform des Asylrechts – bis an die Grenzen der Selbstverleugnung nationaler Interessen. Ein solches abschreckendes Gegenextrem ist ungeeignet, die Interessenkartelle aufzubrechen. Daß es sich dabei um ein sehr deutsches Phänomen handelt, zeigen die Entwicklungen hin zu einer undogmatischen Linken in England und den USA. Bei einer rot-grünen Koalition droht daher die Politikblockade zwischen Bundestag und Bundesrat schon in die Regierung selbst verlagert zu werden. Eine SPD/FDP-Koalition könnte immerhin das Lagerdenken auflockern helfen.

---

## II. Die Konflikt- und Wettbewerbsgesellschaft ist keine Alternative

---

Der Mitgliederschwund bei den Gewerkschaften hat etwa seit Mitte der neunziger Jahre eine neue

Offenheit für die Einbeziehung der bis dahin von den Verhandlungstischen ausgeschlossenen Arbeitslosen bewirkt. Das Bündnisangebot der IG Metall sah ausdrücklich Lohnverzicht im Tausch gegen die Einstellung von Langzeitarbeitslosen vor<sup>2</sup>. Dieses Angebot ist um so höher zu bewerten, da die Nettoreallöhne in den vergangenen fünf Jahren um 2,7 Prozent gesunken sind. Gleichzeitig sind die realen Arbeitskosten aber durch den Anstieg der Sozialabgaben um sieben Prozent gestiegen. Die derzeitige Finanz- und Sozialpolitik treibt einen Keil zwischen Brutto- und Nettolöhne<sup>3</sup>.

Angesichts dieser Verflechtungsfallen kann es eigentlich nicht verwundern, daß immer mehr Stimmen dazu aufrufen, den gordischen Knoten von Korporatismus und Konfliktkultur durch eine konfliktfähigere Demokratie etwa nach englischem Vorbild und eine sozial ungebundenere Marktwirtschaft nach amerikanischem Vorbild zu durchschlagen. Die Aufrufe der Konflikt- bzw. Marktliberalen für mehr Wettbewerb sind aber einerseits vergeblich und andererseits sogar kontraproduktiv. Weder für eine Abschaffung der Tarifhoheit noch für die Einschränkung der Macht des Bundesrates ist eine erforderliche Zweidrittelmehrheit derzeit in Reichweite. Es fehlt uns am nötigen Konsens, um funktionsfähige Strukturen einer Konfliktgesellschaft nach dem Vorbild der Westminster-Demokratie zu schaffen.

Ein „Umbau des politischen Systems“ ist unter nichtrevolutionären Bedingungen ausgeschlossen – es sei denn, eine Große Koalition würde eigens für diesen Zweck begründet. Eine Große Koalition wird aber gerade von den Befürwortern einer Konfliktgesellschaft strikt abgelehnt. Im Widerspruch zur europäischen Tradition und daher vergeblich sind auch die Beschwörungen des amerikanischen Wettbewerbsmodells im sozial-ökonomischen Bereich, dessen Ergebnisse im Wortsinne zwiespältig sind. Der Aufschwung in den USA hatte sich nach Robert Reich als sehr gut für die fünf Prozent Spitzenverdiener erwiesen und als ziemlich gut für die obere Hälfte der Arbeitnehmer. In der unteren Hälfte hätten die Menschen nicht profitiert. Amerika sei immer noch eine sehr gesplattene Gesellschaft. Das amerikanische Modell bedeute Polarisierung bei den Löhnen und vielfach auch Armut trotz Arbeit; das mitteleuropäische Modell verursache eine relativ hohe Arbeitslosigkeit, erzeuge aber einen höheren sozialen Zusammenhalt. Reich glaubt nicht, daß sich die

2 Vgl. Klaus Zwickel, „Bündnis für Arbeit“, in: IG Metall direkt, Nr. 21 vom 8. 11. 1995.

3 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 2. 1998.

Optionen auf diese Alternative beschränken sollten<sup>4</sup>.

Sofern das neoliberale Mantra von der „Deregulierung, Privatisierung und Globalisierung“ auf Länder übertragen wird, deren volkswirtschaftliche und staatliche Substanzen nicht einmal für minimale Formen der Sozial- und Rechtsstaatlichkeit ausreichen, droht eine Verelendung von großen Bevölkerungsteilen. Als Ergebnis der radikalen, unreguliert verlaufenden Privatisierung in Rußland kontrollieren dort heute sieben Großbanken die Hälfte der Volkswirtschaft. Zehn Prozent der Bevölkerung verfügen über ein Drittel der Einkommen und 31 Millionen Menschen leben unter dem Existenzminimum. Gewiß handelt es sich beim Systemwechsel in Rußland vom totalen Nomenklatura-Korporatismus hin zur Konflikt- und Wettbewerbsgesellschaft um ein Extrem; es sollte uns aber – wie andererseits die korporative Fäulnis in ostasiatischen Ländern – als Lehre dienen, daß es um neue Wege jenseits von Korporatismus und Konflikt gehen muß<sup>5</sup>.

### III. Die Vision eines zukunftsfähigen Gemeinwohls

Für einen besseren Umgang mit der Dialektik von Konflikt und Konsens wird entscheidend sein, ob es sich auch in Zukunft um Kompromisse auf Kosten Dritter oder um entwicklungsfähige Synthesen unter Einbeziehung langfristiger Gesichtspunkte handeln wird. In einer kooperativen Gesellschaft müßten Konflikte immer auch als Mittel zur Suche nach einem neuen tragfähigen Konsens dienen. Das Ziel des Konflikts ist noch wichtiger als die Art und Weise des Streitens. Doch zunächst müßte sich unsere Gesellschaft überhaupt an einem gemeinsamen Ziel orientieren können.

Visionen von einem zukunftsfähigen Gemeinwohl werden daher unabweisbar. Visionen sind – so Roman Herzog in seiner „Zukunftsrede“ – nichts anderes als Strategien des Handelns<sup>6</sup>. Al Gore hat die Bedeutung einer solchen Vision einmal am Beispiel des Ost-West-Konflikts erörtert. Die Koalition freier Staaten hätte mit bemerkenswerter Ausdauer ihre Fähigkeit bewiesen, die Ausbrei-

4 Vgl. das Interview mit Robert Reich, in: Die Zeit vom 12. 12. 1997.

5 Vgl. Heinz Theisen, Rußland und die Grenzen der Globalisierung, in: ders./Klaus Erdmann (Hrsg.), Gibt es eine gemeinsame Zukunft? Die öffentlichen Verwaltungen Rußlands und Deutschlands im Transformationsprozeß, Brühl 1998.

6 Vgl. Roman Herzog, Aufbruch ins 21. Jahrhundert, in: Universitas, (1997) 12.

tung des Kommunismus mit militärischen, politischen und wirtschaftlichen Mitteln zu verhindern. Das gemeinsame strategische Ziel sei der Grundzug praktisch aller geopolitischen Strategien und auch der Sozialpolitiken des Westens gewesen. Ohne einen breiten Konsens hätte dieses strategische Denken nicht erfolgreich sein können<sup>7</sup>.

Immerhin zeichnet sich in der weltweiten Diskussion um ein „sustainable development“ – eine nachhaltige, auf Dauer tragfähige Entwicklung – ein neues Gemeinwohlverständnis ab. Die Weite dieser Vision steht aber in einem bedrückenden Gegensatz zu den sich immer enger zusammenschließenden Klientelinteressen, die den politischen Alltag oft stärker denn je dominieren. Andererseits fühlen sich offenkundig alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen von der Vision einer zukunftsfähigen Gesellschaft herausgefordert, weil sie mit ihren unterschiedlichen Dimensionen in der Finanz- und Sozialpolitik, der Wirtschafts- und der Umweltpolitik die unterschiedlichen Schwerpunkte der politischen Gruppierungen umfaßt. Wie nicht zuletzt die Reaktionen auf die Zukunftsrede des Bundespräsidenten gezeigt haben, fehlt es jedoch noch an der entscheidenden Einsicht über den wechselseitigen Zusammenhang dieser Problembereiche.

Der Begriff „Zukunftsfähigkeit“ bedeutet im Grunde nichts anderes als das gemeinsame Wohl der gegenwärtig und zukünftig Lebenden. Daß die Konsensfähigkeit dieses Zieles heute in einem umgekehrten Verhältnis zu seiner Durchsetzungsfähigkeit steht, liegt nicht zuletzt an der mangelnden sozialen Zukunftsfähigkeit selbst der wohlhabenden Gesellschaften. Je mehr dort die Schnittmengen zwischen den verschiedenen Gegenwartsinteressen verlorengehen, desto mehr drohen die Interessen der kommenden Generationen in den Hintergrund zu treten. Im Umkehrschluß heißt dies, daß eine neue soziale Zukunftsfähigkeit der erste Schritt zu einer auch ökonomischen und ökologischen Zukunftsfähigkeit ist.

---

#### IV. Das niederländische Modell eines kooperativen Korporatismus

---

In den Niederlanden ist es gelungen, verschiedene Ziele gleichzeitig zu erreichen, die in anderen Ländern als unvereinbar gelten<sup>8</sup>. Das soziale Siche-

rungssystem wurde reformiert, ohne daß Leistungen radikal gekürzt werden mußten und dadurch der soziale Konsens gefährdet worden wäre. Die Arbeitslosenquote sank trotz restriktiver Fiskalpolitik von 13 Prozent Mitte der achtziger Jahre auf nur 6,7 Prozent im Jahr 1996. Privatisierungen öffentlicher Unternehmen spielten bei der Erhöhung der Staatseinnahmen fast keine Rolle. Der gemeinsame Nenner der Reformmaßnahmen war die Flexibilität aller Beteiligten, die wiederum auf einer fortbestehenden sozialen Sicherheit basiert. Die Probleme wurden nicht isoliert, sondern in ihrem Zusammenhang angegangen. So erforderte etwa die drastische Ausweitung der Teilzeitarbeit die Einführung einer von der Arbeitsdauer unabhängigen Grundrente. Solche konzertierten Problemtherapien erfordern vor allem die Kooperation aller Beteiligten.

Der Übergang von einem an institutioneller Sklerose grenzenden Korporatismus, der als „dutch disease“ Eingang in die Sprache fand, zu einem kooperativen Korporatismus wurde 1982 eingeleitet. In den Abkommen zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierung wurde eine restriktive Fiskalpolitik mit Lohnzurückhaltung und einschneidenden sozialpolitischen Reformen verbunden. Jede Seite mußte zurückstecken. Die Gewerkschaften verzichteten auf eine automatische Preisdynamisierung der Löhne, und die Arbeitgeber nahmen von ihrem Veto gegen eine Reduzierung der Wochenarbeitszeit Abstand. Dem legendären Abkommen von Wassenaar 1982 folgten 78 weitere Berichte, Leitlinien und Vereinbarungen. Dieser kontinuierliche Prozeß bi- und tripartistischer Verhandlungen wurde 1993 durch das Versprechen erneuert, die Politik der Lohnzurückhaltung zugunsten von Investitionen, Arbeitsplätzen, Arbeitszeitreduzierung und zusätzlichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen fortzusetzen.

Der Willensbildungsprozeß wurde jedoch nicht nur von gutem Willen und Einsicht getragen. Der niederländische Staat warf von Anfang an seinen „Schatten der Hierarchie“ (Jelle Visser) auf die Verhandlungspartner. Die niederländische Regierung kann einen relativ starken Einfluß auf die Lohnbildung ausüben. Schon die Androhung eines gesetzlichen Lohnstopps führte oft zum Einlenken der Tarifparteien. Mit solchen Drohungen und mit der restriktiven Fiskalpolitik, die u. a. einmal zu einer Absenkung der Beamtenbesoldung um drei

---

Niederlanden. Zur Wende am Arbeitsmarkt ohne Kündigung des sozialen Konsenses, Bonn 1997; Lothar Funk/Albrecht Winkler, Konsensmodell Niederlande: Ein sozial- und beschäftigungspolitisches Vorbild für die Bundesrepublik Deutschland?, in: Eckhard Knappe/Albrecht Winkler (Hrsg.), Sozialstaat im Umbruch, Frankfurt/M. – New York 1997, S. 151 ff.

7 Vgl. Al' Gore, Wege zum Gleichgewicht, Frankfurt/M. 1992, S. 267 ff.

8 Ich folge hier Jelle Visser/Anton Hemerijck, A Dutch Miracle, Amsterdam 1997; vgl. auch die Studie der Niederländischen Botschaft, Wirtschafts- und Sozialreformen in den

Prozent führte, gingen die Regierungsparteien ein hohes Risiko ein, das von den Politikern aber als Berufsrisiko in Kauf genommen wurde.

Diese unpopulären Maßnahmen wurden den Politikern bei Wahlen oft durch massive Stimmenverluste heimgezahlt, so z. B. 1994 bei der Abwahl des erfolgreichen Ministerpräsidenten Ruud Lubbers. Dennoch haben die konkurrierenden Parteien der Versuchung widerstanden, aus machttaktischem Kalkül Widerstandsparolen auszugeben oder – nach gewonnener Wahl – das Steuer in eine andere Richtung zu reißen. Für den derzeitigen Ministerpräsidenten und früheren Gewerkschaftsvorsitzenden Wim Kok bedeutet der notwendige Konsens nicht unbedingt, daß man die Regierungsbank teilen muß. Man könne die Bürger aber nicht von der Notwendigkeit des Umbaus überzeugen, wenn die großen Parteien sich nicht wenigstens in der Einschätzung der Krise einig seien<sup>9</sup>. In der Tat sind in dem einschlägigen Zeitraum seit 1982 alle relevanten Parteien des bürgerlichen Parteienspektrums an den Regierungen beteiligt gewesen.

Konsultation und Mitbestimmung der Arbeitnehmer wurden in den Niederlanden ausgeweitet. Der „Schatten der Hierarchie“ wurde ergänzt durch den „Schatten der Zukunft“. Die Verhandlungspartner hatten begriffen, daß sich ihre Lage ohne Kooperation insgesamt zum Negativen verändern würde. Bei der Analyse und Beschwörung dieses Schattens spielte der als unabhängig respektierte „Sozial-Ökonomische Rat“ eine entscheidende Rolle. Statt auf parteiischen Gutachten konnten die Verhandlungen auf der Basis von Einsichten des neutralen Sachverstands aufbauen.

Die industriegesellschaftlichen Beziehungen in den Niederlanden werden auch heute von korporativen Strukturen getragen, allerdings von einem lernfähigen und kooperativen Korporatismus. Kontinuierliche, aber informell stattfindende Verhandlungs- und Abstimmungsprozesse begründeten ein langfristig angelegtes Vertrauensverhältnis. Die Niederlande sind ein Beispiel dafür geworden, daß auch korporativ geprägte Sozialstaaten sich auf veränderte Konstellationen einzustellen vermögen, wenn sie die Tugenden einer kooperativen Gesellschaft aufbauen und pflegen.

Natürlich sind die Verhältnisse in Deutschland anders als die niederländischen. Es geht auch nicht darum, diese einfach zu kopieren, aber man könnte sehen, in welche Richtung wir uns weiterentwickeln haben. Im direkten Vergleich zu den Niederlanden fehlen in Deutschland

- ein Sozial-Ökonomischer Rat, dessen Unabhängigkeit und Sachautorität von allen Parteien und Verbänden respektiert wird,
- Politiker, die das Risiko einer Wahlniederlage als Teil ihres Berufsrisikos ansehen,
- Verbandsfunktionäre, die Einsicht in das langfristige Gemeinwohl zeigen statt nur Forderungen an andere zu stellen,
- gesetzliche Möglichkeiten des Eingriffs in die Lohnpolitik, um Druck auf die Tarifparteien ausüben zu können,
- eine Lernkultur statt einer nur die Rechthaberei und die Aggressivität fördernden Streitkultur,
- ein nüchterner, kaufmännischer Sinn für das notwendig Neue statt einer sozialromantischen Orientierung am Wünschenswerten,
- ein Denken in Zusammenhängen, aus dem „unvereinbare“ Wege wie Flexibilität und Solidarität hervorgehen können,
- die Bereitschaft zum Konsens zwischen Parteien, auch wenn diese nicht zusammen regieren,
- die Bereitschaft, Sündenbocksuche durch systemisches Denken zu ersetzen, sowie
- Unternehmen, die den Wert langfristiger sozialer und rechtsstaatlicher Stabilität in eine Relation zu den kurzfristigen Wettbewerbszwängen stellen.

Mit der isolierten Vernunft eines oder sogar beider Tarifparteien ist, wie das deutsche Beispiel der ansteigenden Lohnnebenkosten trotz realer Lohnabsenkungen zeigt, nicht viel gewonnen. Letztlich geht es vielmehr um die gesamtgesellschaftliche Kooperationsfähigkeit, die in der deutschen Mischung von Korporatismus und Konfliktkultur unter den neuen Rahmenbedingungen verlorengangen ist.

---

## V. Europa als Ausweg aus der „Deutschen Krankheit“

---

Dem Korporatismus und der Konfliktkultur gleichermaßen entgegengesetzt ist die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und des Bundesverfassungsgerichts. Diese Institutionen zeigen, daß das Gemeinwohl sektoral vor dem Einfluß der Interessengruppen und Parteien und damit vor dem Eigennutz geschützt werden kann. In einer Demokratie muß die Reichweite solcher Institu-

<sup>9</sup> Vgl. das Interview mit Wim Kok, in: Die Zeit vom 4. 4. 1997.

tionen begrenzt werden. Unter dieser Voraussetzung wäre jedoch eine Ausweitung von Kompetenzen unabhängiger Fachleute denkbar, etwa in Gestalt eines bei Fragen von langfristiger Bedeutung zumindest mit Vetorechten ausgestatteten „Zukunftsrates“ oder eben eines „Sozial-Ökonomischen Rates“.

Doch auch die Unabhängigkeit und Entscheidungskompetenz nationaler Institutionen enden vor den Kompetenzen entsprechender europäischer Institutionen. Es wird sich daher langfristig im europäischen Kontext erweisen, ob die Politik die in einem Jahrhundert mühsam erkämpfte und heute zunehmend geringer werdende Souveränität gegenüber den sozial-ökonomischen Partikularinteressen zurückgewinnen kann. Ein Hinweis auf diese Möglichkeit bietet etwa die von der EU-Kommission wegen Wettbewerbsverzerrung gegenüber dem Volkswagenkonzern verhängte Strafe von 202 Millionen DM, an die eine nationale Regierung nicht einmal mehr zu denken gewagt hätte. Die Strukturen des Staatenverbundes Europäische Union unterscheiden sich von den korporativen Strukturen der meisten Mitgliedsstaaten<sup>10</sup> vor allem dadurch, daß die Kommissare und Ministerräte vergleichsweise gut geschützt sind vor einem allzu großen Einfluß des Parlamentes und damit der Parteien und Verbände.

Dem Verlust nationaler oder regionaler politischer Kompetenzen an Europa steht der Gewinn europäischer Kompetenzen vor den globalen wirtschaftlichen Prozessen gegenüber. Über die Ebene der Union könnte die verlorengegangene Souveränität der Politik im Nationalstaat auf einer höheren Ebene wiedererlangt werden. „Mehr Demokratie“ auf dieser Ebene würde hingegen unvermeidlich mehr Korporatismus und mehr Konfliktkultur bedeuten, weil es nicht vorstellbar ist, wie 320 Millionen Menschen in einem echten parlamentarischen System ohne die Transmissionsriemen Verbände und Parteien regiert werden können. Bevor an eine weiter gehende Demokratisierung Europas gedacht werden kann, müßten erhebliche Fortschritte in der dann auf europäischer Ebene nötigen Kooperationsfähigkeit der Verbände und Parteien erzielt worden sein.

Mit den Kompetenzen des Ministerrates und der Kommission würde auch der Einfluß der nationa-

<sup>10</sup> Einen Überblick über den Korporatismus in anderen Staaten Europas findet sich bei Philippe C. Schmitter/Jürgen R. Grote, *Der korporatistische Sisyphos: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, (1997) 3, S. 531 ff.; wichtige Hinweise zu den Unterschieden des niederländischen und des fast schon mafiös verstrickten belgischen Korporatismus verdanke ich Prof. Jacobus Delwaide, Brüssel.

len Regierungen entscheidend geschwächt. Die nationalen Regierungen verlören darüber auch noch die ihnen verbliebenen Gestaltungsmöglichkeiten über die europäische Ebene. Die Fluchtwege aus den nationalen Souveränitätsverlusten wären verstellt. Es spricht mithin wenig dafür, die gegenwärtigen Entscheidungsstrukturen zu demokratisieren. Mit der langfristig zu erwartenden Einführung eines generellen Mehrheitsprinzips im Ministerrat wird man eher noch die Effizienz der intergouvernementalen Entscheidungsstrukturen zu stärken versuchen.

---

## VI. Vorboten eines kooperativen Korporatismus in Deutschland

---

Die für Deutschland derzeit unvermeidliche Flucht auf die europäische Ebene berührt fast nur die staatlichen Aufgabenbereiche. Wie das niederländische Beispiel lehrt, kann die Komplexität heutiger Lebenswelten aber weder allein „von oben“ noch basisdemokratisch „von unten“ und schon gar nicht aus der Alleinherrschaft eines Teilsystems wie der Ökonomie bewältigt werden. Abgesehen davon, daß es gar nicht möglich ist, die alten korporativen Strukturen in den Nationalstaaten zu zerschlagen, ist es nicht einmal wünschenswert. Der Korporatismus bietet eine unverzichtbare Basis, um die tendenzielle Beziehungslosigkeit der gesellschaftlichen Teilsysteme wie der Wissenschaft oder der Wirtschaft zu vermeiden.

Bei der notwendigen kooperativen Ausgestaltung des Korporatismus kommt den sogenannten neuen sozialen Bewegungen bzw. Nichtregierungsorganisationen der Zivilgesellschaft eine entscheidende Rolle in der erforderlichen Ergänzung des Korporatismus zu. Insbesondere die Umweltverbände haben zielsicher die Lücken besetzt, die in der primär an materiellen Eigeninteressen ausgerichteten korporativen Konfliktkultur ausgespart bleiben. Sie versuchen, die Einflußdefizite der schlecht oder gar nicht organisierten Minderheits- und Zukunftsinteressen zu beheben, indem sie sozialen Minderheiten und nachfolgenden Generationen eine Stimme geben.

Dabei verharren sie oft in der selbstgerechten Rolle des protestierenden Anklägers. Selbst das Engagement für die Rechte anderer leidet oft an einer Überakzentuierung von Rechten und einer Vernachlässigung entsprechender Pflichten. Die aus den USA kommende Bewegung der Kommunitarier stellt hingegen das verlorene Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten in den Mittelpunkt. Ihnen zufolge geht es nicht nur um

Mitbestimmung, sondern auch um aktive Mitwirkung des Bürgers, nicht nur um seine Rechte und Interessen, sondern auch um seine Pflichten und Verantwortlichkeiten, nicht nur um kurzfristige Bedürfnisse, sondern auch um langfristige Notwendigkeiten. Die mangelnde soziale Zukunftsfähigkeit des Sozialstaates wird auch aus dem Mißverhältnis zwischen betreuendem Staat und betreuten Bürgern abgeleitet. Anders als die Marktliberalen sehen sie die Lösung der Probleme des Sozialstaates jedoch nicht primär in der Privatisierung und im Gewinnprinzip, sondern in dem „dritten Weg“ eines verstärkten bürgerschaftlichen Engagements.

Aber auch die ausgeschlossenen Dritten beginnen, sich z. B. in der Arbeitslosenbewegung selbst zu Wort zu melden. Die Arbeitslosigkeit rückt zunehmend von einem Randgruppenphänomen in die Mitte der Gesellschaft. In Frankreich – wo diese Bewegung ihren Ausgang nahm – gibt es bereits mehr Menschen ohne Arbeitsplatz als Gewerkschaftsmitglieder. Zwei Drittel der Bevölkerung empfanden daher dort auch Sympathien für die Proteste. 78 Prozent der Bevölkerung haben einen Arbeitslosen in der Familie oder im engsten Freundeskreis. 38 Prozent waren mindestens einmal selbst arbeitslos, und 33 Prozent fürchteten, in den kommenden Monaten ihren Job zu verlieren<sup>11</sup>.

Doch auch die Initiativen, Kampagnen und Selbsthilfetätigkeiten leiden an einem strukturellen Handlungsproblem, welches sie allein kaum zu durchbrechen vermögen. Dafür wird es einer kooperativen Zusammenarbeit von neuen Bewegungen und alten Korporationen bedürfen. So wie die Staatenwelt auf den großen UNO-Konferenzen die Nichtregierungsorganisationen zu Hilfe ruft, so erfordert die allein mögliche komplementäre Ergänzung von kurzfristigen und langfristigen Eigeninteressen, von gegenwartsbezogenem Eigennutz und zukunftsfähigem Gemeinwohl die Kooperation entsprechender Willensbildungsträger.

Von bloßen Protesten werden die ausdifferenzierten Funktionssysteme nur symbolisch angefochten. Sie brauchen Hilfe, um ihre eigenen Sachzwänge zugunsten allgemeiner Gesichtspunkte ergänzen zu können. Aus dieser Perspektive sind Konflikte ein Mittel, um Kooperationsfähigkeit zu erzwingen. Die heroischen Tage von Greenpeace oder Robin Wood sind allerdings vorbei. Heute stemmen sich ihre Aktivisten auch nicht mehr einer als

Gegner verstandenen Industriegesellschaft entgegen; sie sind vielmehr – beispielsweise als Umweltminister – in sie integriert. Umweltsenatoren wie Fritz Vahrenholt wechseln wiederum in den Vorstand der Shell-AG, weil sie dort Umwelttechniken besser als von der staatlichen Ebene aus glauben vorantreiben zu können.

Es wäre jedenfalls völlig illusorisch zu glauben, man könne die ‚Vertreter der Gegenwart‘ im Konflikt besiegen. Regierungen und Parlamente spielen in diesen Zusammenhängen derzeit keine Rolle, weil sie sich völlig von den Verbänden und Parteien abhängig gemacht haben. Um so mehr hängt in den nächsten Jahren von den geistig-moralischen Erneuerungskapazitäten der Verbände und Parteien ab. Die Dialektik von Krise und Chance erlaubt die Hoffnung auf wesentliche Bewußtseinsschübe bei ihren Mitgliedern, da auch deren einst stabile gesellschaftliche Rollen und Besitzstände zunehmend von den Modernisierungsprozessen erfaßt werden. Zudem hat die korporative Konfliktkultur in Deutschland ein Stadium erreicht, welches eine wesentliche Änderung der Verhältnisse unausweichlich macht.

Ein kooperativer Korporatismus würde seine organisatorische Ausgestaltung in lagerübergreifenden „Bündnissen für Arbeit“ und schließlich in den die sozial-ökonomischen Themen übergreifenden „Bündnissen für Zukunft“ finden. In der intensiven Suche nach Möglichkeiten einer nachhaltigen Entwicklung werden wichtige Grundlagen für spätere Zukunftsbündnisse gelegt. Für die Umsetzung dieser Konzepte werden die Parteien, die diesen zivilgesellschaftlichen Prozessen noch weit hinterhinken, unverzichtbar sein.

Auch ihre destruktive Große Koalition zwischen Regierungsparteien und Bundesratsmehrheit ließe sich mit etwas mehr Einsicht und etwas mehr gutem Willen in eine konstruktive Große Koalition umgestalten. Nur gemeinsam hätten die Volksparteien eine Chance, dem unmittelbaren Druck der ihnen jeweils nahestehenden Interessenverbände standzuhalten. Solange die SPD den Forderungen der IG-Bergbau nach dauerhaften Subventionen folgt und umgekehrt die CDU die Mengenproduktion der Landwirtschaft vor der ökologischen Landwirtschaft schützt, läßt sich unser Land weder sozial noch ökologisch erneuern. Erst mit der dann gegebenen Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat ließen sich strukturelle Reformen etwa des Föderalismus ernsthaft in Erwägung ziehen und damit ein dauerhaft arbeitsfähiges Verhältnis von Regierung und Opposition in die Wege leiten.

<sup>11</sup> Vgl. Wolfgang Proissl, Revolte der Verlierer, in: Die Zeit vom 5. 2. 1998.

# Strukturprobleme der Demokratien zu Beginn des 21. Jahrhunderts

---

## I. Einleitung

---

Der Zusammenbruch der kommunistischen Regierungssysteme in den Jahren 1989/90 gilt für gewöhnlich als Triumph der westlichen Demokratien. Tatsächlich hat sich das Modell der repräsentativen Demokratie in vielerlei Hinsicht dem Gegenmodell des „Wissenschaftlichen Sozialismus“ als überlegen erwiesen. Es kann aber daraus nicht der Schluß gezogen werden, die demokratischen Systeme seien gleichsam unangreifbar. Im Gegenteil: Seit einiger Zeit mehren sich – nicht zuletzt unter dem Eindruck der Diskussion über Globalisierung – die Stimmen, die eine Periode der Krise für die westlichen Demokratien heraufziehen sehen. Der amerikanische Historiker Arthur Schlesinger warnte in diesem Zusammenhang davor, daß der Höhenflug der westlichen Demokratien nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes sehr schnell in eine Phase des Rückzugs übergehen könnte, weil die westlichen Demokratien angesichts der Globalisierung an ihren inneren Problemen scheitern. So wie der Ende des 19. Jahrhunderts weit verbreitete Optimismus über das unvermeidlich anbrechende Zeitalter der Demokratie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zerstob, so könnte auch das beginnende 21. Jahrhundert zu einem Debakel für den demokratischen Verfassungsstaat werden<sup>1</sup>.

Anlaß für derartige pessimistische Szenarien sind immer wieder die Unbeweglichkeit und Selbstblockaden der Demokratien sowie die Befürchtung, daß sich im Zuge der Globalisierung und Internationalisierung unserer Lebenswelt die Grundlagen der demokratischen Verfassungsstaaten verändern. Die Globalisierung, so ist immer wieder zu vernehmen, führe zu einem globalen Kapitalismus, der den demokratischen Verfassungsstaaten den Boden unter den Füßen wegziehe. Vom Verlust des „politischen Raums“ ist auch die Rede, innerhalb dessen sich Demokratie überhaupt entfalten kann, bzw. vom Verlust jener

1 Vgl. Arthur Schlesinger, jr., *Has Democracy a Future?*, in: *Foreign Affairs*, 76 (1997) 5, S. 2–12.

gesellschaftlichen Solidarität, die die Basis für die Demokratie darstellt<sup>2</sup>.

Den westlichen Demokratien ist wiederholt der Niedergang vorausgesagt worden – zuletzt Mitte der siebziger Jahre, als die Ölpreiskrise und das Ende des Vietnamkriegs den Abschluß einer Hochphase der westlichen Demokratien abzustekken schien<sup>3</sup>. Wie ernsthaft sind die Probleme der westlichen Demokratien? Wie kann die derzeitige Krise beschrieben und analysiert werden? Was kann, was muß geschehen, um sie zu lösen?

Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Fragen kann die Demokratietheorie sein. Diese sollte im allgemeinen drei wesentliche Aufgaben bewältigen: Erstens soll sie Klarheit über die Grundprinzipien, Grundbegriffe und Strukturen herstellen, die heute das Wesen liberaler Demokratien entwickelter westlicher Staaten ausmachen. Zweitens sollte sie der Erarbeitung eines begrifflichen und methodischen Instrumentariums dienen, um den Wandel der Demokratie und die Wechselbeziehungen zwischen dem demokratischen System und seiner Umwelt zu erfassen<sup>4</sup>. Drittens gilt es darüber hinaus, einen breiteren, strategischen Blick auf die Lage der westlichen Demokratien in einer im Wandel befindlichen Welt zu gewinnen.

Um dieser Aufgabenstellung gerecht zu werden, muß die demokratietheoretische Diskussion nicht nur auf Grundfragen und Strukturprobleme der Demokratie rekurrieren, sie muß auch die soziale Dimension der Demokratie und die internationale Dimension berücksichtigen. Was die letztgenannte betrifft, so ist festzustellen, daß die herrschende Diskussion primär auf nationalstaatlich verfaßte Gesellschaften fokussiert ist. Wir leben aber bereits seit 50 Jahren in einer zunehmend internationalisierten Welt, und es ist erstaunlich, wie

2 Vgl. Jean-Marie Guéhenno, *Das Ende der Demokratie*, München 1994.

3 Vgl. Michael J. Crozier/Samuel P. Huntington/Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York – London 1975.

4 Vgl. Giovanni Sartori, *Demokratietheorie*, Darmstadt 1997<sup>2</sup>, Kapitel I.

wenig dieser Umstand in der heutigen Demokratietheorie reflektiert ist<sup>5</sup>.

Ein Ansatzpunkt zum Verständnis der heutigen Krise der Demokratie ist ein traditionelles, immer wiederkehrendes Thema der Demokratietheorie: die strukturellen Defizite und Dilemmata der liberalen, repräsentativen Demokratie – zumeist als Strukturprobleme bezeichnet. Hierbei handelt es sich um immanente, strukturbedingte Probleme der Demokratien, die als Folge prinzipieller Widersprüche oder Unzulänglichkeiten entstehen. Die Beschäftigung mit Strukturproblemen der Demokratie läßt sich bis in die frühen theoretischen Auseinandersetzungen mit den liberalen, repräsentativen Demokratien zurückverfolgen. Alexis de Toqueville etwa hat in seiner Beschreibung der amerikanischen Demokratie 1835 die erste umfassende Bestandsaufnahme von Strukturproblemen einer Demokratie geliefert<sup>6</sup>. Viele dieser damals diskutierten Strukturprobleme muten noch immer zeitgemäß an – auch wenn sie vor mehr als 160 Jahren formuliert worden sind, und sie finden sich in Variationen auch bei anderen Autoren wieder<sup>7</sup>. Im großen und ganzen kann man festhalten, daß es eine gewisse Konstanz der Strukturprobleme gibt. Was deren Bedeutung für die Politik betrifft, so ist zwischen guten und schlechten Zeiten zu unterscheiden. In guten Zeiten fallen Strukturprobleme nicht sonderlich ins Gewicht; man kann mit ihnen leben wie mit kleinen menschlichen Schwächen – es sei denn, die Folgen kumulieren im Laufe der Zeit. In schlechten oder schwierigen Zeiten können sie erhebliches Gewicht bekommen; sie verstärken bestehende Krisen und können dazu beitragen, daß eine die Demokratie insgesamt gefährdende Dynamik an Raum gewinnt. Strukturprobleme können auch dann an Relevanz gewinnen, wenn die Demokra-

tie sich aufgrund äußerer Umstände einer neuen Herausforderung gegenüber sieht.

Das analytische Konzept der Strukturprobleme hilft, die heutige Krise der Demokratie besser zu verstehen. Diese soll mit den folgenden vier Thesen umschrieben werden:

1. Die heutige Krise der Demokratie ist durch das Zusammentreffen altbekannter und neuer Strukturprobleme liberaler Demokratien mit einer Krise des modernen Wohlfahrtsstaates charakterisiert. Beide Krisen gehören aufs engste zusammen und lassen sich absehbar auch nur gemeinsam lösen.
2. Diese Doppelkrise erfährt eine Verschärfung infolge jener Veränderung des internationalen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, technologischen und politischen Umfelds, die gemeinhin als „Globalisierung“ bezeichnet wird.
3. Liberale, repräsentative Demokratien können mit dieser Doppelkrise fertig werden – vorausgesetzt, sie sind bereit, auf alte Gewohnheiten zu verzichten, und vorausgesetzt, sie sind in der Lage, politische und gesellschaftliche Solidarität auf andere Art und Weise zu realisieren.
4. Um die Krise meistern zu können, müssen die liberalen Demokratien international kooperieren, und sie müssen eine Art internationaler Solidarität der demokratischen Staaten bilden bzw. fortentwickeln.

---

## II. Die Stärken der Demokratien

---

Um die Dimensionen der derzeitigen Krise – die kein vorübergehendes Phänomen ist – richtig beurteilen zu können, bedarf es zuerst der Analyse jener strukturellen Faktoren, die vornehmlich in den Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs die westlichen, liberalen Demokratien so erfolgreich und stark gemacht haben. Im wesentlichen gelang es den meisten westlichen Staaten in dieser Zeit, ein funktionierendes System der leistungsorientierten Elitenkonkurrenz (oder in den Worten Giovanni Sartoris: einer verdienstorientierten selektiven Polyarchie)<sup>8</sup> mit eingebauten Machtblockaden zu entwickeln. Die Leistungsorientierung wurde durch die Bindung der politischen Eliten an Wahlen bewirkt, Machtbeschränkung und -mäßigung erfolgten durch Gewaltenteilung oder andere Formen der Balance (wie z. B. die Möglichkeit des Wechsels durch Wahlen zu fairen Bedingungen). Der Erfolg der modernen

5 Eine Ausnahme bildet Fritz W. Scharpf, *Demokratie in der transnationalen Politik*, in: *Internationale Politik*, 51 (1996) 12, S. 11–20; ders., *Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen*, in: Carl Böhrer/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen 1993, S. 165–185; ders., *Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (1985), S. 323–356; ders., *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970; vgl. Karl Kaiser, *Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process*, in: Robert O. Keohane/Joseph S. Nye (Hrsg.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass. 1971, S. 356–370.

6 Vgl. Alexis de Toqueville, *Democracy in America*, New York 1969, Volume One, Part II, Chapter 5, 6, 7 und 8.

7 Vgl. Manfred G. Schmidt, *Demokratietheorien*, Opladen 1997<sup>2</sup>, S. 88; Raymond Aron, *Demokratie und Totalitarismus*, Hamburg 1970, S. 111 f.; Ernst Fraenkel, *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*, in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart u. a. 1964, S. 48–68.

8 Vgl. G. Sartori (Anm. 4), S. 179.

repräsentativen Demokratien ist aber nur mit dem gleichzeitigen Entstehen des Wohlfahrtsstaates erklärbar. In allen westlichen Demokratien nahm der Staat eine aktive, gestaltende Rolle im Bereich der Wirtschaftssteuerung, der Umverteilung, der sozialen Sicherung, der Finanz- und Währungspolitik und der Zukunftssicherung ein, die mit der Entwicklung ziviler Methoden der Regelung des Streites zwischen Arbeit und Kapital einherging. Dadurch entstand eine weitgehende Identifikation von Bürgern verschiedener Herkunft mit dem Staat als Vertreter der Allgemeininteressen. Erst diese Identifikation gab den westlichen Demokratien jene Stärke, die sie brauchten, um im Ost-West-Konflikt überlegen zu sein.

Wichtig dabei war, daß die großen sozialen Konflikte zwischen Arbeit und Kapital abgemildert und im Rahmen des politischen Systems verträglich ausgetragen werden konnten. Dies erfolgte in einigen Ländern im Rahmen eines Parteiensystems, welches auf zwei großen Lagern basierte (Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Neuseeland, Kanada), in anderen im Rahmen eines auf politische Konkordanz angelegten Systems (wie bei den meisten kleineren westeuropäischen Demokratien, insbesondere in der Schweiz). Pluralismus wurde zum gesellschaftlichen Grundprinzip, die Möglichkeit des Machtwechsels zur Garantie dafür, daß moderate Wege anstelle der kompromißlosen Durchsetzung der eigenen Ziele gewählt wurden. Wirtschaftliches Wachstum war in den fünfziger und sechziger Jahren im übrigen ein wichtiger Faktor, um die dafür notwendige Umverteilung vorzunehmen.

Aber auch die Erfahrung der Freiheit war von ebensolcher Bedeutung. In den meisten Ländern wurde es möglich, die Balance zwischen Systemleistung (im Sinne von Entscheidungen über Richtungen und Werte, im Sinne positiven Staatshandelns sowie von Regelungsleistungen des Politischen Systems) und Machtbeschränkung (Verbreiterung von Entscheidungsbefugnissen; Föderalismus; Wahlprozeß, Öffentlichkeit; Verfassungsgerichte etc.) sowie zwischen zuviel und zuwenig Systemleistung zu wahren. Der vorherrschende Eindruck war der, daß der Staat Regelungsleistungen erbrachte, Umverteilung vornahm, Vorsorge trieb und für das gesamtwirtschaftliche Wohl Verantwortung übernahm, ohne dabei die Freiheitsrechte der Bürger zu sehr zu beeinträchtigen.

Demokratien waren im Vergleich zu anderen Systemen lernbereiter und zu größerer Leistung angesichts sich wandelnder politischer, wirtschaftlicher und technologischer Umstände fähig. Den hohen Grad an Komplexität politischer Materien konnten sie durch ein hohes Maß an Spezialisie-

rung auf seiten der Bürokratie und Professionalisierung auf seiten der Politiker auffangen.

Ganz entscheidend war aber, daß das internationale Umfeld so angelegt war, daß sich die Katastrophen der zwanziger und dreißiger Jahre nicht wiederholten, wo eine Demokratie nach der anderen dem Faschismus, dem Nationalsozialismus, anderen autoritären Herrschaftsstrukturen oder schließlich der nationalsozialistischen Besatzungsherrschaft erlag. Die gemeinsame Erfahrung von Faschismus und Weltkrieg sowie die Bedrohung durch den Sowjetkommunismus erwiesen sich als wichtige Bindeglieder. Aber auch die vor allem von den USA angetriebene Politik der weltweiten Liberalisierung von Handel und Verkehr sowie der Herstellung von Währungskonvertibilität trugen hierzu bei. Die nach dem Kriege geschaffenen internationalen Zusammenschlüsse der westlichen Welt (OECD, Europäische Gemeinschaften, NATO) symbolisierten die internationale Solidarität der Demokratien, ohne die deren Erfolg nicht denkbar gewesen wäre. Diese Solidarität hat es auch jenen Demokratien, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs relativ erfolglos blieben (Belgien, Italien), ermöglicht, dennoch an den Segnungen der neuen Zeit teilzuhaben, und sie hat jenen Staaten (wie Portugal, Spanien und Griechenland), die erst mit Verspätung den demokratischen Kurs einschlugen, die politische Transformation erheblich erleichtert.

---

### III. Strukturprobleme heutiger Demokratien

---

Wenn wir heute von Strukturproblemen der liberalen, repräsentativen Demokratien zum Jahrhundertwechsel sprechen, dann handelt es sich vor allem darum, daß deren Erfolg einen vergessen läßt, auf welchen Tugenden er beruhte<sup>9</sup>. In der politischen wie in der wissenschaftlichen Literatur werden eine Vielzahl von Defiziten angesprochen. Die folgenden drei Probleme werden dabei am häufigsten genannt:

1. Als erstes ist der „Verlust des Politischen“ zu erwähnen. Dies ist die moderne Variante der These von Tocqueville, daß Demokratien sich strukturell gesehen schwer tun, langfristige Probleme zu lösen. Im Grunde geht es darum, daß das, was den modernen Wohlfahrtsstaat und damit die Demokratie hat stark werden lassen, mittlerweile zu seiner Lähmung führt. Durch die Bedie-

<sup>9</sup> Vgl. M. J. Crozier/S. P. Huntington/J. Watanuki (Anm. 3), S. 158.

nung vieler Interessen und Anliegen, durch ein Übermaß an Subventionierung, Umverteilung und staatlicher Wirtschaftstätigkeit sowie durch Überregulierung verzetteln sich die Demokratien. Anstelle politischer Richtungsentscheidungen wird Politik in heutigen Demokratien zu einem großen Markt, auf dem verschiedene Interessen miteinander konkurrieren und in dem es immer schwieriger wird, Richtungsentscheidungen strategischer Art zu treffen<sup>10</sup>. „In einer fortgeschrittenen Demokratie“, so der französische Politologe Jean-Marie Guéhenno, „wird es immer schwieriger, sich über die Einzelinteressen zu erheben, um den Blick aus der Vogelperspektive zu bekommen.“<sup>11</sup> Er sieht sogar das Ende des Gesellschaftsvertrags kommen, wenn demokratische Politiker immer weniger in der Lage sein sollten, politische Führungsfunktionen wahrzunehmen, sondern sich vielmehr als Teilnehmer eines professionell betriebenen Streits um Macht und Interessen verstehen. Die derzeitige Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland um Renten- und Steuerreform sowie Subventionsabbau liefert ein gutes Beispiel dafür, ebenso wie die vergeblichen Versuche Präsident Bill Clintons, in seiner ersten Amtsperiode eine grundlegende Reform des Gesundheitswesens durchzusetzen. Die Politikblockierung (das „gridlock“, wie es die Amerikaner nennen) wird immer mehr zum Charakteristikum des politischen Alltags moderner Demokratien. Dabei zeigt es sich, daß diejenigen demokratischen Regierungssysteme, die großes Gewicht auf Mächtebalance legen, am stärksten betroffen sind.

2. Mit dem Verlust des Politischen geht ein weiteres Strukturproblem einher: die strukturelle Verschuldung der öffentlichen Haushalte. Die öffentliche Verschuldung in fast allen Demokratien hat heute ein Ausmaß erreicht, das als atemberaubend bezeichnet werden muß. Ein Anteil der Staatsschulden von 60 Prozent am Bruttosozialprodukt und eine jährliche Neuverschuldung von drei Prozent (BSP-Anteil) bzw. von über zehn Prozent am Gesamthaushalt des Staates gelten schon als moderat; einige Staaten haben eine Gesamtverschuldung, die bei 120 bis 130 Prozent des Bruttosozialprodukts liegt. Schulden als solche sind keine Schande für eine Demokratie, ja in vielen Situationen ist es geradezu geraten, daß auch der Staat Schulden macht – sei es, um größere Investitionen zu finanzieren, sei es, um einen Beitrag zur wirtschaftlichen Belebung in Zeiten wirtschaftlicher Flaute zu leisten. Leider ist das Schuldenmachen

aber viel zu häufig als Mittel der Defizitfinanzierung genutzt worden, da es immer noch bequemer ist, Schulden zu machen, als finanzielle Anforderungen organisierter politischer Interessen zurückzuweisen. Im Ergebnis entsteht ein gefährlicher Teufelskreis: Staatsverschuldung trägt zur drastischen Verringerung des staatlichen Handlungsspielraums bei und verschärft den politischen Streß, der zum erneuten Schuldenmachen führt. Es ist kein Zufall, daß die politisch instabilsten Demokratien Europas die höchsten Schuldenquoten haben: Belgien, Italien, Irland und Griechenland.

3. Ein drittes, mit beiden vorstehend genannten eng zusammenhängendes Strukturproblem ist das abnehmende Vertrauen bzw. die abnehmende Kompetenzerwartung, die die Bevölkerung der „Politischen Klasse“ entgegenbringt. Schon die Tatsache, daß der Begriff „Politische Klasse“ immer häufiger benutzt wird, sagt vieles aus<sup>12</sup>. Das Ansehen der Politiker generell ist in allen modernen Demokratien in den vergangenen Jahrzehnten in erschreckendem Maße gesunken<sup>13</sup>. Noch 1964 gaben etwa drei Viertel der amerikanischen Bevölkerung an, daß sie der Bundesregierung in Washington vertrauen, heute liegt diese Zahl gerade noch bei 25 Prozent<sup>14</sup>. Die Bevölkerung traut den Politikern immer weniger zu und mißtraut immer häufiger ihren politischen und finanziellen Entscheidungen. Das Strukturproblem ist heute jedoch noch sehr viel akzentuierter. Als Folge der sinkenden Kompetenzerwartung in die Politik sind die Bürger immer weniger bereit, die öffentliche Finanzierung von Parteiausgaben und von Wahlkämpfen zu tragen – nicht zu reden von Politikergehältern. Peter Glotz brachte dieses Problem einmal polemisch auf den Punkt, als er schrieb: „Das Volk beginnt sich immer häufiger zu fragen, ob die Politiker eigentlich das Geld wert sind, das für sie ausgegeben wird.“<sup>15</sup> In der Folge wird das Problem immer mehr verschärft, denn das, was gute Führungskräfte in die Politik locken könnte – die gute Bezahlung –, wird immer schwieriger zu realisieren. Auch hier ist eine Art Teufelskreis in Kraft gesetzt, bei dem Parteien oder Spitzenpolitiker auf immer unkonventionellere Wege der Geldbeschaffung verfallen, die – sind sie einmal

12 Vgl. Claus Offe, Bewährungsprobe: Über einige Beweislasten bei der Verteidigung der liberalen Demokratie, in: W. Weidenfeld, (Anm. 10), S. 130.

13 Vgl. Robert D. Putnam, Symptome der Krise – Die USA, Europa und Japan im Vergleich, in: W. Weidenfeld (Anm. 10), S. 56.

14 Vgl. Joseph S. Nye, jr./Philip D. Zelikow/David C. King, Why People Don't Trust Government, Cambridge, Mass. – London 1997.

15 Zitiert in: Hans Herbert von Arnim, Parteiendefizite in der Parteiendemokratie, in: Mathias Schmitz (Hrsg.), Politikversagen? Parteienverschleiß? Bürgerverdruß? Streß in den Demokratien Europas, Regensburg 1996, S. 32.

10 Vgl. Charles Taylor, Der Trend zur politischen Fragmentarisierung – Bedeutungsverlust demokratischer Entscheidungen, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt, Berlin 1996, S. 254–273.

11 J.-M. Guéhenno (Anm. 2), S. 44.

aufgedeckt – eine neue Welle der Beschränkungen der Finanzierung von Parteien und Politikern auslösen. Dadurch wird eine Spirale der abnehmenden Qualifikation der Politiker bei abnehmender Bezahlung ausgelöst, die nichts Gutes verheißt. In den USA hat diese Entwicklung vor allem im Kongreß schon zu einer erheblichen politischen Immobilität und Provinzialisierung beigetragen; gleichzeitig entsteht in der Bevölkerung ein nicht mehr zu unterschätzendes breites Milieu der totalen Politikablehnung. In Europa und in Japan liegen die Dinge etwas anders, da hier vor allem der Parteienstaat am Pranger steht. Hier steht die Parteienfinanzierung in erster Linie im Mittelpunkt der Kritik, zunehmend aber auch die Korruption wie in Italien, Japan oder Belgien. In der Folge erodiert das hergebrachte Parteiensystem. Die großen Volksparteien verlieren ihre ehemals stabilen Mehrheiten; neue, oftmals rechts- oder linkspopulistische Parteien und manchmal auch Separationsbewegungen gewinnen an Zulauf und werden zu wichtigen politischen Kräften – je nachdem, welche Möglichkeiten ihnen das jeweilige politische System bietet.

All diese drei hier genannten Strukturprobleme haben die unangenehme Wirkung, daß sie sich gegenseitig verstärken: Die Finanzprobleme machen die Überdehnung der Staatsaufgaben durch die Bedienung partikularer Interessen und Anliegen immer deutlicher spürbar, umgekehrt ist der politische Spielraum für Einsparungen im Haushalt überall gering. Die Einschätzung der Kompetenz der politischen Klasse nimmt in dem Maße ab, wie die Finanzprobleme nicht gelöst und der Verlust des Politischen nicht rückgängig gemacht werden kann.

---

#### IV. Die Globalisierung und die Strukturprobleme der Demokratien

---

Diese Probleme werden in dem Maße zunehmend spürbar, wie die Globalisierung und Internationalisierung unserer Lebenswelt fortschreiten. Mit diesem Begriffspaar ist ein Prozeß beschrieben, bei dem mehr und mehr Bereiche unseres Lebens durch Entwicklungen strukturiert und bestimmt werden, die außerhalb des Zuständigkeitsbereiches und des Zugriffs der meisten Nationalstaaten liegen. Der Begriff „Globalisierung“ allein ist mit einer gewissen Vorsicht zu handhaben, weil er als Schlagwort für die These eines angeblich global um sich greifenden Kapitalismus herhalten muß, der alle Gesellschaften in eine kleine Schicht der alles besitzenden *shareholders* und in die Mehrheit der

Besitzlosen und Unterbezahlten aufteilt und damit Demokratie und Rechtsstaat gefährdet<sup>16</sup>. Diese These ist nicht unumstritten; andere Autoren begreifen Globalisierung eher als Chance<sup>17</sup>, manche halten sie gar für irrelevant<sup>18</sup>. Tatsächlich wird vieles als „Globalisierung“ interpretiert, was eher Regionalisierung oder Internationalisierung heißen sollte – und meist wird das Ausmaß der Globalisierung übertrieben. Dennoch sind einige Trends zu identifizieren, die für die Frage der Zukunft der Demokratie von großer Bedeutung sind. Teilweise engen sie den Spielraum ein, teilweise sind sie demokratischen Entwicklungen förderlich.

Zum einen gehört hierzu der Prozeß der zunehmenden Internationalisierung von Märkten (im Sinne von Regionalisierung und Globalisierung); dieser Prozeß fing mit der Handelsliberalisierung nach dem Zweiten Weltkrieg an und hat sich im Zuge der Uruguay-Runden sowie der Herausbildung regionaler Freihandelszonen bzw. im Falle Europas eines integrierten Marktes weiterentwickelt und an Dynamik gewonnen. Mittlerweile sind die internationalen Finanzmärkte in einem Maße internationalisiert, welches vor einigen Jahrzehnten noch undenkbar war. Zunehmend werden durch die regionale und globale Verlagerung von Produktionsstätten, durch „outsourcing“ sowie regionale und globale Verbindungen industrielle Herstellungsprozesse in einem Maße internationalisiert, daß dadurch in hochentwickelten Industriestaaten erhebliche Strukturverschiebungen eintreten können. Es kann zum „Export“ von Arbeitsplätzen kommen oder zum Nachlassen von Neuinvestitionen – in beiden Fällen ist dies mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit verbunden. Nationale Wohlfahrts- und Umverteilungssysteme können dadurch in Schwierigkeiten geraten, insbesondere dann, wenn ihre Finanzierung auf der Besteuerung von Arbeit beruht. Damit ist die Gefahr gegeben, daß ein zentrales Element heutiger demokratischer Stabilität verlorengeht – die Identifikation der Bürger mit einem Staat, der ihnen Rahmenbedingungen verschafft, um ein anständiges Leben zu führen, und der dafür Sorge trägt, daß Arbeitslosigkeit, Alter und Krankheit nicht zu persönlichen Katastrophen werden.

---

16 Vgl. Viviane Forrester, *Der Terror der Ökonomie*, Wien – Zürich 1997; Hans-Peter Martin/Harald Schumann, *Die Globalisierungsfälle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, Reinbek 1996; Joachim Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, Berlin 1995.

17 Vgl. Ulrich Beck, *Was ist Globalisierung? – Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*, Frankfurt a. M. 1997.

18 Vgl. den Literaturüberblick bei Marianne Beisheim/Gregor Walter, „Globalisierung“ – Kinderkrankheiten eines Konzeptes, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 4 (1997) 1, S. 153–180.

Zum zweiten gehört zur Globalisierung und Internationalisierung eine zunehmende Diffusion nationaler Gesellschaften durch Wanderung, Kommunikation und Verkehr sowie durch das Wirken transnationaler Organisationen. Damit verbindet sich eine Angleichung von Lebensumständen sowie von gesellschaftlichen und politischen Regeln. Hierzu gehört aber auch das zunehmende Bewußtsein in den modernen Industriegesellschaften für die Notwendigkeit, globale Probleme in kooperativer Weise anzugehen, wie z. B. Klimaveränderungen, Umweltverschmutzung, organisiertes Verbrechen, unkontrollierte Migration usw.

Zum dritten hat die Globalisierung und Internationalisierung eine technologische Dimension, die insbesondere im Bereich der Kommunikation und des Verkehrs immer wieder neue qualitative Sprünge erlaubt. Damit bekommt der Prozeß der Globalisierung eine Zwangsläufigkeit, die eigentlich dem demokratischen Prinzip entgegenkommt, da er Meinungsfreiheit und freien Austausch von Ideen fördert.

Zum vierten hat die Globalisierung und Internationalisierung eine politische Dimension. Das, was wir heute in diesem Bereich erleben, ist das Resultat jahrzehntelanger politischer Bemühungen um Handelsliberalisierung und um den Abbau von nationalen Regulierungen, die die Freiheit von Menschen, Arbeit und Kapital behindern. Mit diesen Liberalisierungsschritten sollte primär ein Beitrag für Frieden und Wohlstand geleistet werden. Im großen und ganzen entspricht die Logik der Globalisierung und Internationalisierung auch der Logik moderner, freiheitlicher Gesellschaften.

Globalisierung und Internationalisierung beinhalten also sowohl Segnungen wie Gefährdungen für moderne Demokratien. Was die oben beschriebenen Strukturprobleme betrifft, so stellt die zuerst genannte Dimension der Globalisierung (die Internationalisierung von Märkten und die Durchdringung der nationalen Gesellschaften durch Marktgesetze) tatsächlich einen Faktor dar, der die Auswirkungen der Strukturprobleme verstärkt. Dies gilt auch anders herum: Die oben genannten Strukturprobleme führen dazu, daß die demokratischen Gesellschaften von der Wucht der Globalisierung ungleich stärker getroffen werden, als wenn es diese Strukturprobleme nicht gäbe.

---

## V. Folgen für die Demokratietheorie

---

Was bedeutet dies alles für die Zukunft unserer Demokratien? Welche Schlußfolgerungen lassen

sich für die Demokratietheorie ziehen? Die erste Schlußfolgerung muß lauten: Die Demokratien müssen lernen, sich selber aus den letztendlich selbstverschuldeten Strukturproblemen zu befreien bzw. diese Probleme so abzumildern, daß sie nicht akut werden. Die zweite Schlußfolgerung muß lauten, daß die Demokratien lernen müssen, mit den Problemen der Globalisierung fertig zu werden. Dies ist keinesfalls unmöglich. Der oft zu vernehmende Pessimismus, dem zufolge die modernen Demokratien mit dem Verlust des „politischen Raums“ nicht fertig werden können, ist unberechtigt. Im Vergleich zu allen anderen politischen Systemen dürften die modernen Demokratien immer noch besser ausgestattet sein, um mit diesen Problemen fertig zu werden. Bei der Auseinandersetzung mit diesen beiden Problemen kommt es darauf an, sich aus den Fesseln des traditionellen Verständnisses von demokratischen Verfassungen und Staatsgebilden zu lösen.

Was die bereits behandelten drei Strukturprobleme der heutigen liberalen Repräsentativdemokratien betrifft, so gibt es keine Patentrezepte. Wichtig ist jedoch, daß die hier genannten Probleme politisch direkt angegangen werden und nicht im Wege der permanenten Reformaufschiebung und Politikblockade aus dem Blick geraten.

Der oben beschriebene „Verlust des Politischen“ kann nur dann wieder ausgeglichen werden, wenn es zu einer entsprechenden politischen Führungsanstrengung kommt. Bei der Forderung nach politischer Führung muß allerdings eingeräumt werden, daß sich die verschiedenen Regierungssysteme in unterschiedlicher Weise hierfür eignen. Die Erfahrungen mit Großbritannien und Neuseeland haben gezeigt, daß ein auf dem Konkurrenzsystem basierendes parlamentarisches Regierungssystem mit Mehrheitswahlrecht hierfür am ehesten geeignet ist. Schon mit etwas mehr als 40 Prozent der Wählerstimmen kann man in Großbritannien einen politischen Wandel bewirken. Auch parlamentarische Konkordanzsysteme können – das zeigt das Beispiel der Niederlande – zur Wiedergewinnung des „Politischen“ in der Lage sein, da bei ihnen am ehesten unter den hauptsächlich politischen Kräften die Einsicht wächst, daß etwas getan werden muß. Schwieriger sieht es schon bei den präsidentiellen und semi-präsidentiellen Systemen aus, da hier in zwei verschiedenen Wahlverfahren ein Mandat an unterschiedliche Akteure vergeben werden muß. Sowohl die jüngsten Entwicklungen in den USA wie in Frankreich zeigen, daß der Wähler eher zu einer Balance zwischen Präsident und Parlament tendiert, bei der sich beide Seiten primär die Waage halten und somit große politische Führungsanstrengungen erschwert werden. Am meisten Sorge bereitet in die-

ser Perspektive das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Das deutsche politische System ist weder eine richtige Konkurrenzdemokratie noch eine richtige Konkordanzdemokratie und tut sich daher schwer, die Tugenden des einen oder des anderen Systems zu entwickeln. Hinzu kommt die fatale Politikblockierung infolge des föderativen Systems.

Die Wiederherstellung des Politischen in modernen Demokratien sollte sich nicht nur in der Auseinandersetzung mit den Problemen einer eingefahrenen, nur noch auf die Verteidigung des Status quo gerichteten politischen Konstellation beschränken. Die Bewältigung der Herausforderungen der heutigen Demokratien durch die Globalisierung sollte dabei den äußeren Anstoß bieten, ohne den eine derartige Führungsaufgabe nicht möglich ist. Dabei liegt es geradezu in der Natur der Sache, dieses Problem gemeinsam auf europäischer oder internationaler Ebene politisch anzugehen. Hier liegt insbesondere eine Aufgabe für die Europäische Union.

Die Notwendigkeit der internationalen Kooperation ist noch stärker bei der Bekämpfung des zweiten Strukturproblems – der Defizitfinanzierung und strukturellen Staatsverschuldung – erkennbar. Die Europäische Währungsunion – deren dritte Phase im Jahre 1999 umgesetzt werden soll – stellt im wesentlichen den Versuch der europäischen Demokratien dar, sich gemeinsam auf die Reduzierung der Haushaltsdefizite und der Staatsschulden zu verpflichten, weil nur so dem Drängen der innenpolitischen Kräfte und Anliegen nach mehr Verschuldung entgegengewirkt werden kann. Aber auch hier sind weitere Schritte vonnöten: Die derzeit vereinbarten Parameter sind noch weit davon entfernt, das Ende der strukturellen Staatsverschuldung einzuläuten. Die nach den Maastricht-Kriterien noch erlaubte jährliche Neuverschuldung der Staaten in Höhe von drei Prozent des Bruttosozialprodukts würde im Fall der Bundesregierung immer noch erlauben, daß diese pro Jahr Mehrausgaben in einer Größenordnung tätigt, die um etwa zehn Prozent über den Einnahmen liegen.

Die USA haben in den vergangenen zehn Jahren primär die Strategie verfolgt, die Defizitfinanzierung des Staatshaushaltes durch eine mit Steuerenkungen angeheizte Konjunkturbelebung zu verringern. Dies war nicht ohne Risiko. Die Steuerenkungspolitik der Ära Ronald Reagan hat in den achtziger und neunziger Jahren das größte Defizit in der Geschichte der USA verursacht, ohne daß die gewachsene Wirtschaftskraft des Landes in der Lage gewesen wäre, die Schuldenlast zu relativieren und abzutragen. Erst unter Prä-

sident Clinton ist es einem gemeinsamen Kraftakt von Präsident und Kongreß zu verdanken, daß die Neuverschuldung des Bundes absehbar auf Null sinkt – womit die mehr als 5,3 Billionen US-Dollar Schulden noch nicht abgetragen sind.

Für das dritte Strukturproblem – die Entfremdung der Politischen Klasse, zumeist der politischen Parteien – gibt es kein Patentrezept, außer daß sich die politischen Kräfte verstärkt um größere Bürgernähe und – in Zusammenarbeit mit den Medien und anderen Mittlerorganisationen – um eine bessere Vermittlung politischer Themen zwischen Bürgern und Politikern bemühen müssen. Ganz bestimmt wird aber eine Lösung um so wahrscheinlicher, je erfolgreicher die ersten beiden Strukturprobleme angegangen werden. Um die politischen Parteien als wichtigsten Mediatisierungsfaktor wird keine Demokratie herkommen.

Wie sollen Demokratien lernen, mit der Globalisierung umzugehen, ohne dabei ihren solidarischen Charakter zu verlieren, der wiederum die Voraussetzung für den Zusammenhalt der demokratischen Gesellschaften ist? Für dieses Problem gibt es keine Patentrezepte. Allerdings gibt es erste Beispiele (Neuseeland, Niederlande, Großbritannien), anhand derer erkennbar ist, wohin im Prinzip die Entwicklung gehen muß. Im wesentlichen muß es darum gehen, auf der Ebene des Nationalstaats „Solidarität“ anders zu definieren, als es traditionell der Fall war. Bislang hieß Solidarität in der Hauptsache Unterstützung für Arbeitslose, Arme und Rentner, Subvention für verschiedene Berufe (Bauern) und Branchen ohne große Zukunft (Kohle, Bergbau, Eisen, Schiffsbau) sowie eine Vielzahl kostenloser Dienstleistungsangebote, staatliche Infrastrukturangebote in vielen Bereichen und Regulierung auf allen Ebenen. Aufgrund der damit verbundenen hohen Kosten (die die Lohnstückkosten erhöhen), der Veränderungen in der Sozial- und Altersstruktur der Bevölkerung und des damit verbundenen Trägheitseffekts<sup>19</sup> ist diese Art von Sozialstaat angesichts der durch die Globalisierung vermittelten internationalen Konkurrenzlage immer weniger finanzierbar. Doch nicht nur das: Je intensiver und verbissener an dem derzeitigen Sozialstaat festgehalten wird, desto größer ist die Gefahr, daß der Standort dadurch so benachteiligt wird, daß die Arbeitslosigkeit weiter zunimmt und die Finanzierung des Sozialstaats über die Besteuerung der Arbeit immer weniger erreicht werden kann.

19 Damit ist ausgesagt, daß zu viele Sozialleistungen und Subventionierungen dazu führen, daß mehr und mehr Menschen gar nicht mehr in den Produktionsprozeß einsteigen wollen und daß zudem Wirtschaftszweige gefördert werden, die keine Aussichten mehr haben, während Geld für die Förderung zukunftsträgiger Vorhaben fehlt.

In der Zukunft muß Solidarität primär bedeuten, daß die Bürger bildungsmäßig auf die globale Konkurrenzsituation vorbereitet werden, daß die Voraussetzungen für neue Arbeitsplätze geschaffen werden und daß die Finanzierung der Altersversorgung weniger durch die Besteuerung der Arbeit als vielmehr aus den Kapitalerträgen erfolgt. Anstelle der Subvention von Arbeitslosigkeit sowie unergiebigen Industrien und Berufszweigen muß die Finanzierung von Zukunftsinvestitionen und Ausbildung stehen. Der Staat muß sich stärker als „Wettbewerbsstaat“ verstehen<sup>20</sup>.

Sollten sich mehr und mehr Demokratien als „Wettbewerbsstaaten“ begreifen, so entsteht jedoch die Gefahr, daß sich Nationalstaaten bei dem Bemühen um mehr Investitionen in einen sozialen Abwertungswettbewerb begeben. Das beste Mittel hiergegen kann nur die internationale Kooperation zwischen Regierungen sein – eine Kooperation, bei der unter relativ gleichgearteten Staaten einer überschaubaren Region Übereinstimmung über die Beibehaltung bestimmter Standards und bestimmter wettbewerbsmäßiger Rahmenbedingungen erzielt wird.

Überhaupt ist die internationale Zusammenarbeit in vielen anderen Bereichen für Demokratien der vielversprechendste Weg, um verloren gegangene Handlungsfähigkeit wiedergewinnen zu können – sei es im Bereich der Standards, sei es im Bereich des Investitionsschutzes, des Schutzes geistigen Eigentums, der Bekämpfung internationaler Kriminalität oder der Umwelt. Dabei werden neue Qualitäten der internationalen Kooperation notwendig werden, und es werden mehr und mehr politische Materien nur noch international regelbar sein. Wie bereits ausgeführt, verbindet sich damit eine Herausforderung für das demokratische Prinzip.

Die Vorstellung eines souverän seine Angelegenheiten regelnden Staates, dessen Entscheidungsträger demokratisch gewählt und entsprechend verantwortlich gemacht werden können, gehört mehr und mehr der Vergangenheit an. Solange ein „Weltstaat“ mit einer entsprechenden Regierung nicht in Sicht ist, werden Nationalstaaten allerdings die primären Handlungsträger bleiben, an denen die Bürger sich orientieren<sup>21</sup>. Dies bedeutet,

daß das primäre Interesse der Demokratietheorie auf die internationalen und transnationalen Verhandlungs- und Regimebildungsprozesse gerichtet sein sollte, an denen die demokratischen Verfassungsstaaten beteiligt sind. Diese sind entweder regionaler, regionenübergreifender oder aber auch globaler Natur. Dabei dürfte es aus demokratietheoretischer Sicht gar nicht das Hauptproblem sein, daß Verhandlungsergebnisse nicht mehr durch demokratische Kontrolle rückgängig zu machen oder zu beeinflussen sind. In der Regel sind die Alternativen zu international vereinbarten Lösungen nachteiliger für den einzelnen Nationalstaat, zudem sind die meisten demokratischen Staaten parlamentarische Demokratien, in denen es ohnehin nicht üblich ist, daß das Parlament die laufende Regierungsarbeit mit jener kritischen Aufmerksamkeit (und mit jenen Interventionsmöglichkeiten) verfolgt, wie es der amerikanische Kongreß tut. In den meisten Demokratien steht die Gesamtrichtung der Politik einer Regierung und deren personelle Ausstattung zur Debatte, seltener jedoch das Verhalten in einzelnen internationalen Gremien.

Das Hauptproblem dürfte darin liegen, daß internationale und transnationale Verhandlungsprozesse außerordentlich mühsam und zeitraubend sind und dort wenig Ergebnisse versprechen, wo die Ausgangsinteressen der beteiligten Staaten weit auseinanderklaffen. Eine Möglichkeit zur Bewältigung dieses Problems kann – auf regionaler Ebene – der Übergang zur Bildung supranationaler Strukturen sein. Eine andere Möglichkeit ist das, was man als „Übernahme internationaler Führung“ durch demokratische Staaten bezeichnen kann. Die Diffusion der Rolle des Staates in der heutigen Weltpolitik fällt keinesfalls für die verschiedenen Demokratien gleichförmig aus. Diejenigen Staaten, die aufgrund ihrer Größe und ihrer strukturellen Machtvorteile dazu befähigt sind, können mehr als andere internationale Verhandlungsprozesse oder Regimebildung beeinflussen<sup>22</sup>. Dies gilt vor allem für die USA sowie für Japan und die größeren europäischen Mächte, wobei die USA zweifelsohne eine Kategorie *sui generis* darstellen. Die komplexen Abstimmungsprozesse in dieser Konstellation, die internationalen Auswirkungen nationaler Rechtssetzungsprozesse (etwa die extraterritoriale Anwendung amerikanischer Gesetze) sowie die Versuche der Gegenmachtbildung durch Regionalismus können an dieser Stelle nur erwähnt werden. Sie sind wesentlicher Gegenstand demokratischer Politik in den kommenden Jahren.

20 Vgl. Robert B. Reich, Die neue Weltwirtschaft – Das Ende der nationalen Ökonomie, Frankfurt a. M. 1993; Philip G. Cerny, The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency and the Future of the State, London 1990; Michael E. Porter, The Competitive Advantage of Nations, New York 1990.

21 Vgl. Stephen D. Krasner, Power Politics, Institutions, and Transnational Relations, in: Thomas Risse-Kappen (Hrsg.), Bringing International Relations Back in, Cambridge, Mass. 1995, S. 257–279; Jürgen Neyer, Globaler Markt und territorialer Staat. Konturen eines wachsenden Antagonismus, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2 (1995) 2, S. 310.

22 Vgl. Susan Strange, The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy, Cambridge, U. K. 1996.

## **Rüdiger Voigt: Ende der Innenpolitik? Politik und Recht im Zeichen der Globalisierung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29–30/98, S. 3–8

Am Ende des 20. Jahrhunderts ist von der staatlichen Souveränität der meisten europäischen Staaten nicht viel übriggeblieben. Vor allem durch die Mitgliedschaft in der Nato und in der EU haben sich die Europäer Selbstbeschränkungen auferlegt. Innenpolitisch ist Deutschland mit drei großen Herausforderungen konfrontiert: Funktionärsherrschaft, Netzwerkbildung und Politikverflechtung. Die größte Herausforderung unserer Zeit ist jedoch die Globalisierung, die zu einer Entgrenzung der Staatenwelt bei gleichzeitigem Schrumpfen der Handlungsmöglichkeiten des Einzelstaates führt. Weltgesellschaft und Weltrecht fehlen hingegen noch weitgehend. Die globale Komplexität bietet zudem kaum Anknüpfungspunkte für die Partizipation der Bürger. Damit könnte es aber zu einer für die Demokratie gefährlichen Erosion der Legitimationsgrundlagen kommen. Aufgabe einer aktiven deutschen Innenpolitik wäre es daher, den mit der Globalisierung verbundenen Entfremdungstendenzen durch ein verstärktes Demokratieangebot entgegenzuwirken.

## **Heinz Theisen: Korporatismus und Konfliktkultur als Ursachen der „Deutschen Krankheit“**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29–30/98, S. 9–15

Der Korporatismus in Deutschland ist durch die enge Zusammenarbeit des Staates mit den auch untereinander kooperierenden Tarifparteien und Interessenverbänden gekennzeichnet. Die wechselseitige Instrumentalisierung von Staat und Verbänden fördert einerseits die Durchsetzbarkeit staatlicher Politik in der Gesellschaft, andererseits aber auch den Einfluß der Verbände auf den Staat. Dieses gütliche Einvernehmen geht oft auf Kosten ausgeschlossener Dritter wie der Arbeitslosen oder auch auf Kosten der langfristigen Notwendigkeiten einer Zukunftsgestaltung.

Die spezifisch deutsche Mischung von starrem Korporatismus und übersteigter Konfliktkultur funktionierte so lange, wie sich das wirtschaftliche Wachstum auf die verschiedenen Gruppen kompromißhaft verteilen ließ. Durch die Hochtechnologien und die ökonomischen Globalisierungsprozesse sind solche Kompromisse schwieriger geworden. Es droht eine größere Spaltung in Gewinner und Verlierer als bisher. Die Konflikte nehmen zu und verursachen Politikblockaden und Reformstau. Korporatismus und Konfliktkultur ergänzen sich nicht mehr – sie sind zu unvereinbaren Widersprüchen geworden.

Mit Aufrufen zu einer neoliberalen Konflikt- und Wettbewerbsgesellschaft kommen wir der notwendigen Verbindung von Flexibilität und Kooperationswilligkeit jedoch nicht näher. Sie erzeugen vielmehr Ängste und Abwehrhaltungen. Wie das Beispiel der Niederlande lehrt, können auch korporativ geprägte Sozialstaaten sich auf veränderte Konstellationen einstellen, wenn sie die Tugenden eines kooperativen Korporatismus entwickeln. Auf dieser Basis könnten sich Flexibilität, Solidarität und soziale Sicherheit wechselseitig ergänzen.

## **Joachim Krause: Strukturprobleme der Demokratien zu Beginn des 21. Jahrhunderts**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29–30/98, S. 16–23

Trotz des Triumphes der demokratischen Gesellschaften über die kommunistischen Gesellschaftsmodelle mehren sich die Anzeichen, daß die demokratischen Verfassungsstaaten sich in einer tiefen Krise befinden. Sie ist durch das Zusammentreffen alter und neuer Strukturprobleme liberaler Demokratien sowie der Krise des modernen Wohlfahrtsstaates charakterisiert. Beide Krisen gehören aufs engste zusammen und lassen sich in absehbarer Zeit auch nur gemeinsam lösen. Sie erfahren eine Verschärfung infolge jener Veränderung des internationalen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, technologischen und politischen Umfelds, die gemeinhin als „Globalisierung“ bezeichnet wird. Um die Krisen meistern zu können, müssen die liberalen Demokratien international kooperieren und eine Art internationaler Solidarität der demokratischen Staaten bilden bzw. fortentwickeln.