

Arthur Benz

## Globaler Kapitalismus versus nationale Demokratie?

### Multilevel Governance als Reformstrategie

Vieles spricht dafür, dass Demokratie durch Kapitalismus begünstigt wird und Kapitalismus nicht ohne Demokratie funktioniert. In kapitalistischen Gesellschaften verfügen Privatpersonen über Ressourcen, um sich gegen eine autokratische Herrschaft zu wehren. Demokratie, also die Herrschaft von Repräsentanten, die dem Volk verantwortlich sind, trägt dazu bei, dass die sozialen Kosten einer kapitalistischen Wirtschaftsweise durch Regeln eingedämmt werden und die durch Kapitalakkumulation angelegte Tendenz zu ungleicher Vermögens- und Machtverteilung korrigiert wird. Damit soll nicht gesagt sein, dass die Kombination von Kapitalismus und Demokratie ideal ist. Was Winston Churchill über die Demokratie als Herrschaftsform sagte, kann man auch auf den Kapitalismus als Gesellschaftsform übertragen: Beide sind schlechte Regierungsformen, abgesehen von all den anderen, die von Zeit zu Zeit ausprobiert worden sind.

Das Problem von Kapitalismus und Demokratie scheint somit weniger in ihrem Zusammenwirken zu liegen, wenngleich dieses nicht frei von Spannungen und Störungen ist. Bedenklich ist eher ihr Auseinanderdriften. Repräsentative Demokratie ist an den territorial abgegrenzten Nationalstaat gebunden, während der Kapitalismus und seine Folgen dessen Grenzen überschreiten. Mehr denn je entziehen sich Produzenten und Konsumenten, die soziale Kosten verursachen, der Regulierung von Staaten. Internationale Regulierungsbehörden, deren Macht weit genug reicht, leiden hingegen an mangelnder demokratischer Legitimität und drohen durch Kapitalinteressen beherrscht zu werden. Mag der transnationale Kapitalismus technokratisch regulierbar sein, so scheint die

Demokratie durch diese Entwicklung an Bedeutung zu verlieren. Regulierung, die nur Märkte und wachsende soziale Ungleichheit schafft, scheint diese Vermutung zu bestätigen.

Wenn man diese Diagnose akzeptiert, dann kann man entweder auf einen demokratischen Weltstaat hoffen oder konstatieren, dass wir inzwischen in einer Postdemokratie leben. Solche illusionäre Wunschvorstellungen oder Niedergangsszenarien sind aber wenig hilfreich und bei näherer Betrachtung auch nicht besonders überzeugend. Die einfache Kontrastierung eines ungezähmten globalen Kapitalismus und einer beschränkten Demokratie verkennt die Tatsache, dass regulative Politik inzwischen in einer europäischen und internationalen Mehrebenen-Ordnung stattfindet und durchaus an nationale Demokratie rückgebunden werden kann. Die Frage des Verhältnisses zwischen Kapitalismus und Demokratie muss vor diesem Hintergrund diskutiert werden. Konkret ist zu erörtern, ob im globalen Kontext eine dem Gemeinwohl dienende Regulierung des Kapitalismus und soziale Gerechtigkeit möglich sind, wobei beides demokratisches Regieren voraussetzt.

Mehrebenenpolitik bezeichnet eine Konstellation, in der Staaten oder ihre Untergliederungen über die Kompetenzen zur Durchsetzung verbindlicher Entscheidungen verfügen, die Entscheidungen aber jenseits des Nationalstaats, etwa in der EU oder verschiedenen Formen internationaler Politik koordiniert werden. Demokratisch legitimiert wird diese Politik primär, indem die Ergebnisse der Koordination innerhalb der Nationalstaaten gegenüber Parlamenten ver-

*Regulierung im Mehrebenensystem*

antwortet werden. Die Art der Politikkoordination variiert. Sie reicht von Empfehlungen, die etwa in Konferenzen der Regierungschefs oder Expertenkomitees ausgesprochen werden, über Vereinbarungen oder Verträge bis hin zu verbindlichem Recht, sei es in Form internationaler Konventionen oder des europäischen Rechts. In allen Fällen handeln Exekutiven oder Experten Politikinhalte aus. Wirksam werden diese aber nur mit Zustimmung der demokratisch verantwortlichen Regierungen oder der direkt gewählten Volksvertretungen in den Nationalstaaten. Die Regulierung des transnationalen Kapitalismus erfolgt zunehmend in diesen Formen der Politik.

Nun mag man einwenden, dass Mehrebenenpolitik eher privaten Interessen des Kapitals als dem Gemeinwohl dient und die Koordinierung immer dann versagte, wenn es um wichtige Gemeinwohlinteressen wie den Klimaschutz oder die Verwirklichung sozialer Standards geht. Regieren im Mehrebenensystem, so eine verbreitete These, könne Märkte schaffen, aber deren Versagen nicht korrigieren. Ursächlich dafür kann nicht die Schwäche der Koordination gegenüber den nationalen Regierungen sein, denn internationale Organisationen und die EU deregulieren den Kapitalismus nur, indem sie Regulierungsmacht gegen die Nationalstaaten einsetzen. Man könnte aber annehmen, dass internationale gut organisierte Kapitalismusinteressen die Institutionen jenseits der Nationalstaaten beeinflussen und gegen demokratische Regierungen durchgesetzt werden.

Die Forschung widerspricht aber dieser Vermutung. Tatsächlich können sich Regierungen in Mehrebenensystemen, in denen sie mit anderen Regierungen und internationalen Bürokratien zusammenwirken, leichter dem Einfluss mächtiger Interessengruppen entziehen als in der nationalen Demokratie. Die Deregulierung, die in den vergangenen Jahrzehnten domi-

nierte, war weniger dem Wirken mächtiger Kapitalinteressen geschuldet, gegen das sich Regierungen nicht wehren können. Sie basierte vielmehr auf einer ideologischen Ausrichtung der nationalen Politik in westlichen Staaten. In der EU förderte die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die nationale Regulierung oft als diskriminierend und untersagte diese Politik.

Trotz dieser Ausrichtung der Politik lassen sich auch Regulierungstendenzen feststellen, und diese werden durch Mehrebenenpolitik eher gefördert als verhindert. Bemerkenswerterweise gingen Impulse für regulative Beschränkung privater Eigentumsverwirklichung eher von internationalen Organisationen oder der EU als von nationalen Regierungen aus. Initiiert wurden sie von internationalen oder europäischen Bürokratien. Regierungen der Nationalstaaten nutzten diese Initiativen als Chance, sich durch internationale Vereinbarungen oder europäisches Recht selbst zu binden, um marktkorrigierende Regeln gegen mächtige Sonderinteressen durchzusetzen. Dazu bedurfte es nicht unbedingt einer internationalen Rechtsetzung, die nur in der EU legitimierbar ist. Es reichten vereinbarte Regeln (»soft law«), die dann die nationale Gesetzgebung leiteten. Interessengruppen konnten nicht verhindern, dass sie auf die Agenda gesetzt wurden, was ihren Einfluss auf Politikergebnisse deutlich einschränkte.

Die Verflechtung nationaler, europäischer und internationaler Ebenen kann also von der Politik strategisch genutzt werden, um den globalen Kapitalismus durch angestimmte oder harmonisierte Regeln zu zügeln und externe Kosten privater Produktion und privaten Konsums einzudämmen. Regierungen gewinnen durch Mehrebenenpolitik Handlungsfähigkeit. Zwar sind sie zu Kompromissen gezwungen, weil die Regulierungsziele der Staaten divergieren. Sie können aber dennoch ein Niveau an Regulierung erreichen, das ein »race to

the bottom« in der Staatenkonkurrenz verhindert. Die demokratische Legitimität bleibt gewahrt, solange Empfehlungen, Absprachen oder verbindliche Regeln in nationalen Gesetzen verankert werden.

Selbst die Konkurrenz von Staaten kann die Regulierung des Kapitalismus fördern. Denn häufig erkennen Regierungen deren Notwendigkeit, sehen sich aber einem Kollektivgut-Dilemma ausgesetzt: Staaten mit hohen Regulierungsniveaus drohen Unternehmen oder Kapital an Staaten mit niedrigen Regulierungsniveaus zu verlieren. Abgesehen von Verhandlungen und Vereinbarungen kann dieses Dilemma auch überwunden werden, wenn ein Staat eine Vorreiterrolle übernimmt und andere Staaten wegen der Vorteile der transnationalen Regulierung nachfolgen. Solche Politiktransfers führen nicht selten zu einem »race to the top« im Regulierungswettbewerb der Staaten.

Regulierung des Kapitalismus wird also durch Mehrebenenpolitik nicht verhindert, sondern begünstigt. Schwieriger zu lösen ist in diesem Kontext das Problem der Verteilungsgerechtigkeit. Redistributive Steuern und Sozialleistungen können nur in der Solidargemeinschaft von Nationalstaaten demokratisch legitimiert werden. Transfers zwischen Staaten werden mit der Entwicklungshilfe praktiziert. Aber abgesehen von dem begrenzten Umfang dieser Umverteilung dient sie kaum der sozialen Gerechtigkeit zwischen reichen und armen Menschen.

Wirksame Umverteilung kann nur im Sozialstaat und nicht transnational oder international erreicht werden. Im globalisierten Kapitalismus muss nationale Sozialpolitik aber durch Mehrebenenpolitik unterstützt werden. Europäische oder internationale Regulierung muss dafür sorgen, dass Umverteilung auf nationaler Ebene möglich ist. Sie muss verhindern, dass sich Reiche und Kapitalbesitzer der natio-

nen Besteuerung entziehen. Erforderliche Regulierungen sind allerdings besonders schwierig, weil Steuerflucht kein globales Kollektivgutproblem darstellt, sondern einen Tatbestand, bei dem ein Staat verliert und ein anderer gewinnt. Sie gelingen nur, wenn man Regierungen zur Rechtfertigung ihrer Interessen zwingt. Zumindest in demokratischen Staaten sind Gewinne auf Kosten anderer Staaten schwerlich zu rechtfertigen. Regierungen, die sich den erforderlichen Vereinbarungen über Regulierung entziehen, müssen zumindest mit öffentlicher Anprangerung, aber auch mit Sanktionen rechnen. Unmöglich ist die Lösung dieses besonderen Verteilungsproblems also nicht.

Soziale Ungleichheit im globalen Kapitalismus resultiert natürlich auch aus den unterschiedlichen Niveaus an redistributiver Sozialpolitik in Staaten. Hiergegen hilft keine transnationale oder europäische Harmonisierung, die zum einen demokratisch nicht zu legitimieren wäre und zum anderen daran scheitern müsste, dass Staaten sehr unterschiedliche Formen der Umverteilung kennen. Eine Angleichung der Standards könnte auf internationaler Ebene durch Monitoring-Instanzen gefördert werden, die soziale Ungerechtigkeiten in Staaten öffentlich machen und dadurch Kräfte in Staaten unterstützen, die sich für einen sozialen Ausgleich einsetzen. Monitoring mag als schwaches Instrument erscheinen, es kann aber die Demokratie stärken, weil es über die Öffentlichkeit in Nationalstaaten wirkt.

Diese Überlegungen liefern keine Lösung der vielschichtigen Probleme von Kapitalismus und Demokratie. Mehrebenenpolitik ist auch alles andere als einfach. Gleichwohl stellt sie einen Weg dar, den globalen Kapitalismus durch demokratisch legitimierte Politik zu regulieren. Dazu bedarf es keines europäischen Staates oder eines Weltstaates, sondern eines Zusammenwirkens von nationalen Regierungen in europäischen oder internationalen Insti-

### *Soziale Gerechtigkeit im globalen Kapitalismus*

tutionen, eines Zusammenwirkens, das je nach Aufgabe ganz unterschiedliche Formen annehmen und mit unterschiedlichen Koordinationsverfahren verwirklicht werden kann. Der politikwissenschaftliche Begriff »Multilevel Governance« erfasst diese Vielfalt der Formen und Verfahren. Aus ihm können Anregungen für eine pragmatische Reformstrategie abgeleitet werden,

die darauf zielt, den globalisierten Kapitalismus durch demokratische Politik gemeinwohl-verträglich zu gestalten und seine selbstzerstörerischen Tendenzen einzudämmen. Eine solche Reformstrategie verlangt, dass die Politik in Mehrebenensystemen die Vielfalt der Governanceformen entsprechend den jeweiligen Aufgaben einsetzt.



**Arthur Benz**

ist Professor für Politikwissenschaft an der TU Darmstadt. In seiner Forschung befasst er sich mit Regieren in komplexen Mehrebenensystemen (Multilevel Governance), dem Vergleich von Bundesstaaten sowie dem Wandel des Staates.

[abenz@pg.tu-darmstadt.de](mailto:abenz@pg.tu-darmstadt.de)

*Gesine Schwan*

## Gutes Regieren im Weltmaßstab

### Good Global Governance

Nach 30 Jahren neoliberaler ideologischer Vorherrschaft ist es wichtig, allem voran den Unterschied zwischen deren Menschenbild, das inzwischen beherrschend geworden ist, und dem der Sozialen Marktwirtschaft herauszustellen. Die Soziale Marktwirtschaft geht davon aus, dass Menschen ihre Freiheit verantwortlich wahrnehmen *wollen* und dass eine Grundsicherheit ihnen dabei hilft. Deren Diskreditierung als »soziale Hängematte« lag den Gründern der Sozialen Marktwirtschaft vor dem Hintergrund der vorangegangenen Krisen des Kapitalismus fern. Der marktradikale Neoliberalismus dagegen glaubt, dass Menschen nur unter dem Druck von Unsicherheit ihre Pflicht und Verantwortung wahrnehmen, dass sie nicht durch positive gemeinsame Aufgaben, sondern prinzipiell durch individuellen Ehrgeiz und/oder Angst vor (Status)Verlust zu motivieren sind. Solidarität dagegen nimmt diesen Druck weg und lädt zur Verantwortungslosigkeit (*moral hazard*) ein. Grund-

sätzlich handeln Menschen den Marktradikalen zufolge als »homo oeconomicus«, konzentriert auf ihre prinzipiell partikularistischen mehr oder weniger materiellen bzw. finanziellen Interessen. Dieses sowohl eingeengte (und in der Wirtschaftswissenschaft inzwischen empirisch langsam in Frage gestellte) als auch mit einer pessimistisch-autoritären Anthropologie unterlegte Menschenbild steht im Gegensatz zu dem der Sozialen Marktwirtschaft. Es steht auch ganz im Gegensatz zur sozialdemokratischen Tradition und basiert eher auf paternalistisch-konservativen Prämissen, die freilich so manche konservative Sozialdemokraten inzwischen persönlich teilen, ohne sich der grundlegenden Implikationen bewusst zu sein.

Die entscheidende institutionelle Veränderung im Vergleich zu den 50er und 60er Jahren der westdeutschen Bundesrepublik liegt darin, dass nationalstaatliche Politik heute nicht mehr die Reichweite hat, um die Rolle, die ihr der Ordoliberal-