

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studie Nr. 14

Ho-Geun Lee

Die Europäische Sozialpolitik im System der Mehrebenenregulation

Vom nationalen keynesianischen Wohlfahrtsstaat
zum „europäischen schumpeterianischen Lei-
stungsregime“



FEG am Institut für Politikwissenschaft des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften und
Philosophie der Philipps-Universität Marburg

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studien
der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Nr. 14

Ho-Geun Lee

**Die Europäische Sozialpolitik im System
der Mehrebenenregulation**

Vom nationalen keynesianischen Wohlfahrtsstaat
zum „europäischen schumpeterianischen Lei-
stungsregime“

Marburg 2000

ISBN 3-8185-0313-3

Redaktionelle Bearbeitung: Martin Beckmann, Sven Gronau

FEG am Institut für Politikwissenschaft

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der

Philipps-Universität Marburg

Wilhelm-Röpke-Str. 6

35032 Marburg

VORWORT	9
1. EINLEITUNG: GRUNDLAGEN UND FRAGESTELLUNGEN DER UNTERSUCHUNG	11
1.1. GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG: DIE NEUEN KONTUREN DER SOZIALREGULATION IM EUROPÄISCHEN INTEGRATIONSPROZESS.....	11
1.2. DIE METHODISCHE GRUNDLAGE.....	13
1.3. FRAGESTELLUNGEN UND HYPOTHESEN.....	16
2. THEORETISCHE VORÜBERLEGUNGEN UND ERKLÄRUNGSANSÄTZE ZUR ENTWICKLUNG DER SOZIALREGULATION IM EUROPÄISCHEN INTEGRATIONSPROZESS	21
2.1. DER NEOFUNKTIONALISMUS.....	21
2.2. DIE NETZWERKANALYSE.....	25
2.3. DIE REGIMETHEORIE.....	29
2.4. REGULATIONSTHEORIE UND DIE COXSCHEN GLOBALE POLITISCHE ÖKONOMIE.....	38
2.4.1. <i>Grundbegriffe</i>	47
2.4.1.1. Regulation.....	47
2.4.1.2. Akkumulationsregime.....	49
2.4.1.3. Regulationsweise.....	53
2.4.1.4. Industrielles Paradigma.....	56
2.4.2. <i>Die europäische Sozialregulation</i>	61
2.4.2.1. Sozioökonomische Betrachtung und Wandel der institutionellen Formen der europäischen Sozialregulation.....	63
2.4.2.2. Die politischen und hegemonialen Aspekte: Europäisierung der Hegemonie aus der Perspektive der Coxschen „Globalen Politischen Ökonomie“.....	68
3. DIE VERÄNDERUNG DER STAATLICHKEIT	75
3.1. DER FORMWANDEL DES STAATES IM KONTEXT STAATSTHEORETISCHER DEBATTEN.....	75
3.2. DIE SOZIALE GRENZE DES NATIONALEN WETTBEWERBSSTAATES.....	81
3.3. DIE „CHANGING BOUNDARY“ DES POLITISCHEN IM EUROPÄISCHEN MEHREBENENSYSTEM.....	84
3.3.1. <i>Supranational orientierte Akteure</i>	89
3.3.1.1. Die Europäische Kommission.....	89
3.3.1.2. Zusammensetzung und Aufgaben der Kommission.....	90
3.3.1.3. Das Europäische Parlament.....	93
3.3.1.3.1. Zusammensetzung und Funktion.....	94
3.3.1.3.2. Befugnisse.....	95
3.3.1.3.3. Arbeitsweise und Beschlußfassung.....	97
3.3.1.4. Der Europäische Gerichtshof (EuGH).....	98
3.3.1.4.1. Zusammensetzung und Auswahl der Richter und Generalanwälte.....	98
3.3.1.4.2. Aufgaben des EuGH.....	99
3.3.1.4.3. Politische Auswirkungen der Entscheidungen des EuGH und die neue Vermittlungsform des europäischen und nationalen Rechts.....	100

3.3.1.4.4.	Der Europäische Rat	103
3.3.2.	<i>Intergovernmental orientierte Akteure</i>	104
3.3.2.1.	Ministerrat	104
3.3.2.2.	Funktionen und institutionelle Stellung	105
3.3.2.3.	Abstimmungsmodalität	106
3.3.2.4.	Institutionelle Veränderung im Amsterdamer Vertrag und Reformdiskussion	106
3.3.3.	<i>Ergänzende sozialpolitische Einrichtungen</i>	107
3.3.3.1.	Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA)	107
3.3.3.2.	Der Ausschuß der Regionen (AdR)	108
3.3.3.3.	Der Beschäftigungsausschuß	109
4.	DIE POSTFORDISTISCHE TRANSFORMATION DES EUROPÄISCHEN AKKUMULATIONSREGIMES	111
4.1.	GLOBALISIERUNG UND ENTNATIONALISIERUNG DER PRODUKTIONSSTRUKTUR	111
4.2.	DIE HERAUSBILDUNG DER TRANSNATIONALEN WERTSCHÖPFUNGSKETTE UND DER 'EURO- COMPANYS'	114
4.3.	DIE POSTFORDISTISCHE TRANSFORMATION DER EUROPÄISCHEN TELEKOMMUNIKATION	127
4.3.1.	<i>Auflösung der fordistischen Produktionsstruktur und grenzüberschreitende Restrukturierung</i>	127
4.3.2.	<i>Technische und wirtschaftliche Hintergründe der Restrukturierung</i>	129
4.3.3.	<i>Europäisierung der Telekommunikationspolitik: ein neuer ordnungspolitischer Rahmen</i>	139
4.4.	HAUPTAKTEURE DER FORSCHUNGS UND ENTWICKLUNGSPOLITIK	145
4.5.	STANDARDISIERUNG	148
4.6.	DIE STRATEGISCHEN ALLIANZEN DER NETZE ZWISCHEN EUROPÄISIERUNG UND GLOBALISIERUNG	151
4.7.	ZUSAMMENFASSUNG	158
5.	FUNKTIONSWANDEL DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION UND DER SOZIALREGULATION	161
5.1.	"THE MAKING" DER EUROPÄISCHEN SOZIALREGULATION	163
5.1.1.	<i>Formen und Funktionen der fordistischen Sozialregulation</i>	164
5.1.2.	<i>Die europäische Sozialdimension beim Übergang zum einheitlichen Binnenmarkt</i>	171
5.1.2.1.	Sozialer Dialog und die 'Einheitliche Europäische Akte' (EEA)	171
5.1.2.2.	Die EEA und ihre Bedeutung für die Gestaltung der Sozialdimension	174
5.1.2.3.	Sozialcharta und Aktionsprogramm	177
5.1.2.3.1.	Sozialcharta	177
5.1.2.3.2.	Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta: Umsetzungsinitiative der Sozialcharta	181
5.1.2.4.	Das Delors Paket und die neue Dimension der Strukturpolitik – Über das intergouvernementale Bargaining hinaus	186
5.1.3.	<i>Wettbewerbsorientierte Sozialregulation im Binnenmarkt</i>	196
5.1.3.1.	Der Maastrichter Vertrag und das Sozialprotokoll	196

5.1.3.2.	Die europäische Sozialpolitik zwischen EWWU und Post-Maastricht-Krise.....	199
5.1.3.3.	Die Perspektive des Euro-Arbeitsmarktes	218
5.1.3.4.	Das Weißbuch und das Sozialaktionsprogramm von 1994.....	222
5.1.4.	<i>Die Sozialregulation im Amsterdamer Vertrag</i>	238
5.1.4.1.	Beschäftigungskapitel.....	238
5.1.4.2.	Vom Beschäftigungskapitel zum Beschäftigungspakt 1999.....	251
5.1.4.3.	Das `emerging´ Regulationsregime der europäischen Arbeitsbeziehungen: Die Europäischen Betriebsräte (EBR)	254
6.	NEUE ARTIKULATION DES ÖKONOMISCHEN UND DES SOZIALEN IN DER EU: VOM NATIONALEN ZUM EUROPÄISCHEN “HEGEMONIEPROJEKT”	271
6.1.	DER GESELLSCHAFTLICHE FORMATIONSBRUCH UND DIE KONSTITUTION EINES EUROPÄISCHEN “MACHTBLOCKS”	272
6.2.	DIE `TRANSNATIONAL MANAGERIAL CLASS´ ALS <i>DEFINITIONSMACHT</i>	276
6.3.	HERAUSBILDUNG DES EUROPÄISCHEN SCHUMPETERIANISCHEN LEISTUNGSREGIMES ALS POSTFORDISTISCHES HEGEMONIEPROJEKT	285
6.4.	EUROPÄISCHE ZIVILGESELLSCHAFT UND <i>EUROPÄISIERUNG DER DEMOKRATIE</i>	291
7.	SCHLUBBEMERKUNG.....	297
	VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN, ABBILDUNGEN UND TABELLEN.....	303
	LITERATURVERZEICHNIS.....	309



Vorwort

Die hier vorliegende Studie ist nicht als eine individuelle Forschungsarbeit, sondern im Rahmen der Forschungsprojekte der FEG über „Arbeitsbeziehungen und Sozialdimension im Prozeß der europäischen Integration“ entstanden. Das Grundkonzept der Arbeit und ihre grundlegenden Fragestellungen stehen daher in einem engen Zusammenhang mit den Arbeiten der FEG in den 90er Jahren. Ich habe den Versuch unternommen, den Ansatz der FEG-Forschungen – die regulationstheoretisch erweiterte Internationale Politische Ökonomie – zu vertiefen und empirisch im Bereich der europäischen Sozialpolitik zu spezifizieren. Der herrschende Integrationsmodus produziert und reproduziert sozialen Wandel und soziale Widersprüche. Daher wird der intellektuelle und politische Diskurs über die *sozialen Folgen* der europäischen Integration bzw. über den Stellenwert der *sozialen Frage* in der Europäischen Union immer wichtiger.

Die Studie konzentriert sich auf die Transformation der europäischen Wohlfahrtsstaaten im Kontext der Dynamisierung der europäischen Integration seit der Mitte der 80er Jahre. Dieser doppelte Wandel beschränkt sich nicht auf die Produktions- und Austauschbeziehungen in der Ökonomie, sondern auch auf die Politik und dabei wiederum auf die Auseinandersetzungen um die „soziale Dimension“ sowie um die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse. Die europäische Sozialpolitik und Sozialdimension – so meine These – entsteht als eine neue Synthese von Akkumulation und Regulation, als eine neue transnationale Artikulationsform der Marktwirtschaft und der Demokratie. Diese Politik folgt jedoch nicht mehr dem Typus der keynesianischen, wohlfahrtsstaatlichen Regulation, bei der die Verteilung und Umverteilung des Sozialprodukts im Mittelpunkt stand. Ihre Artikulationsweise und -struktur kann vielmehr als das schumpeterianische Leistungsregime im europäischen Mehrebenensystem bezeichnet werden. Dieses interveniert weniger distributiv/ redistributiv als vielmehr sozialregulativ und leistungsorientiert. Seine konkrete Ausgestaltung wird als eine dialektische Wechselbeziehung zwischen den pfadabhängigen Entwicklungen spezifischer Regime und dem „Sachzwang“ der neoliberalen Restrukturierung entwickelt. Die jeweiligen Formen des europäischen, postfordistischen Hegemonieprojektes werden durch historisch-strukturelle Veränderungen im Verhältnis von Akkumulation und Regulation, durch die Reaktionen der gesellschaftlichen Akteure sowie durch die jeweiligen politischen Machtkonstellationen bestimmt.

Die Diskussionen in der FEG, aber auch die von ihr veranstalteten Vorträge, Konferenzen und Workshops waren für diese Arbeit äußerst hilfreich. Dabei wurden mir auch Begegnungen mit kritischen Intellektuellen und Freunden ermöglicht, denen ich zu danken habe. Thorsten Schulten, Michael Felder und Dr. Hans-Jürgen Bieling haben mich und dieses Projekt auf vielfältige Weise gefördert. Dr. Andreas Aust, Kai Mosebach, Stefan Tidow und Jochen Steinhilber haben das Manuskript kommentiert und Korrektur gelesen. Martin Beckmann hat die abschließenden Lektoratsarbeiten übernommen. Ohne die technische und solidarische Hilfe von Henning Thiessen, Michael Krause und Gerhart Bongart hätte die Arbeit noch länger gedauert. Dr. Choon-Kweon Koo, Dr. Gerhard Kümmel, Dr. Barbara Happe und Heinrich Zwischenbrügger haben mir stets Mut und Kraft gegeben. Dr. Kurt Bunke vom Referat für

ausländische Studierende der Philipps Universität ist zu danken; denn er hat sich in einer schwierigen Situation für die finanzielle Förderung zur Vollendung des Projektes eingesetzt.

Ich danke besonders meinem Doktorvater Prof. Dr. Frank Deppe, der mir ein guter Ratgeber, Diskussionspartner und Betreuer gewesen ist. Er hat es verstanden, auch in schwierigen Zeiten Orientierung zu vermitteln. Ebenfalls möchte ich meinen intellektuellen Freunden und Lehrern, Dr. Gert Meyer und Prof. Dr. Dieter Boris danken. Zu Hause haben meine Lehrer Prof. Dr. Su-Yong Kim und Prof. Dr. Byung-Young Ahn mir stets großes Vertrauen entgegen gebracht. Meinen Eltern, meinen Brüdern sowie meinem Freund Seong-Su, die mich großzügig unterstützt haben, bin ich ebenfalls zum Dank verpflichtet. Schließlich habe ich meinen beiden Kindern, Hyun-Wook und Hyun-Jin zu danken; denn sie mußten zu Hause auf den Abschluß der Arbeit ihres Vaters warten. Meiner Frau Young-Sook, die diese schwere Zeit mit besonderer Geduld und Liebe ertragen hat, ist diese Arbeit gewidmet.

Seoul, im Juni 2000

Ho-Geun Lee

1 Einleitung: Grundlagen und Fragestellungen der Untersuchung

1.1. Gegenstand der Untersuchung: Die neuen Konturen der Sozialregulation im europäischen Integrationsprozeß

Die europäische Sozialdimension befindet sich in einer anhaltenden Transformationskrise. Die Begriffe 'Europhorie' und 'Europessimismus' zur Kennzeichnung des Entwicklungsstandes eines sozialen Europas bilden je nach den konjunkturellen und strukturellen Bedingungen desselben gleichsam einen Zyklus.¹ In der besonderen formbestimmten und formationsspezifischen Krisendynamik des kapitalistischen Akkumulationsprozesses zeigt sich das Verhältnis zwischen dem Ökonomischen und dem Sozialen² stets in Widersprüchen, Spannungen sowie in verschiedenen historischen Kompromißformeln hegemonialer Integration.

Im Verlauf ihrer vierzigjährigen Geschichte entfaltete die europäische Integration eine beachtliche Dynamik. Im Prozeß europäischer Integration bleibt jedoch die soziale Dimension, welche die Politikfelder Sozialpolitik und Arbeitsbeziehungen umfaßt, der am stärksten unterentwickelte Bereich.

K. Polanyi hat in seinem klassischen Werk³ „Die Große Transformation“ das Verhältnis zwischen dem Ökonomischen und dem Sozialen ausführlich analysiert. Er zeigt auf, welche Konstellation sich historisch mit der Durchsetzung der selbstregulierten Marktwirtschaft einerseits und dem Selbstschutz der Gesellschaft andererseits seit dem 18ten Jahrhundert in England herausgebildet hat.

- a) Zum ersten hat er gezeigt, wie die industrielle Revolution und die Entfaltung der Marktwirtschaft die Grundlage des menschlichen Lebens grundsätzlich verändert hat, und wie die Gesellschaft dadurch in die Marktwirtschaft eingebettet war⁴. Mit dem Fortschreiten der industriellen Revolution hat die Entwicklung der selbstregulierten Marktwirtschaft die Grundlagen des traditionellen menschlichen Lebens brutal und sukzessiv zerstört. Die frühen Regelungen der Gesellschaft gegen die Selbstregulierung der Märkte waren in England das Handwerkerstatut (1563) und das Armenrechtsgesetz (1536-1601) sowie das Niederlassungsgesetz (von 1662). Nun vollzog sie im Wechsel von geregelten zu selbstregulierten Märkten am Ende des 18. Jahrhunderts eine völlige Umwandlung der Gesellschaftsstruktur.
- b) Beim Übergang zur selbstregulierten Marktwirtschaft waren am Anfang des 19. Jahrhunderts das sog. Speenhamlandgesetz (1795-1834)⁵ und ein neues Armenrechtsgesetz eingeführt worden (1834-44). Diese verhinderten zwar die Entstehung eines freien Arbeits-

¹ Vgl. F. Deppe, Die Dynamik der europäischen Integration und die Arbeitsbeziehungen, in: Ders. und K.-P. Weiner (Hg.), Binnenmarkt '92, Hamburg 1991, S. 9-11.

² Vgl. 'Zur Typen der Vergemeinschaftung und Vergesellschaftung in ihrer Beziehung zur Wirtschaft', Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1980, S. 212-233.

³ Vgl. K. Polanyi, The Great Transformation, Frankfurt/ M. 1990.

⁴ A.a.O., S. 124ff.

⁵ A.a.O., S. 113f.

marktes in England. Sie beeinträchtigten jedoch Polanyi zufolge dessen Selbstregulierung. Schließlich erodierte das System, weil dieses Zuschußsystem (Speenhamlandgesetz) die Proletarisierung des einfachen Volkes zwar verhinderte, jedoch die „Pauperisierung“ des Massen zur Folge hatte. Danach wurde die sog. Speenhamlandsperiode bis 1834 beendet und gleichzeitig das Recht auf Lebensunterhalt abgeschafft. Dies bedeutete die Entstehung eines freien Arbeitsmarktes.

- c) Fabrikgesetzgebung, Sozialgesetze und die Anerkennung der Gewerkschaften waren Folge des Selbstschutzes der Gesellschaft⁶. Sie waren Begleiterscheinungen der Marktwirtschaft. Entscheidend war bei dieser dritten Stufe, daß der Staat sich aus dem Markt und der Gesellschaft zurückgezogen hatte und somit den Mythos der selbstregulierten Marktwirtschaft verstärkte. Aber Polanyi weist wiederholt darauf hin, daß die *Arbeit* nicht nur Ware im Sinne von Produkt, Geld und Boden ist, die nach dem Gesetz der Marktwirtschaft bestimmt werden könnte, sondern daß ihr eine besondere Bedeutung zukommt. Darin lag der Kern des Konfliktes um die große Transformation.
- d) Viertens war es für Polanyi vor allem der internationale Goldstandard⁷, der den freien Handel und die Entwicklung der selbstregulierten Marktwirtschaft ermöglicht hat. Aber wenn der Markt nicht in die Gesellschaft eingebettet und umgekehrt die Gesellschaft immer mehr der Eigenlogik der Marktwirtschaft untergeordnet wird, so höhlt dies die Grundlage der Selbstregulierung aus. In deren Folge beschleunigt sich der protektionistische Wettlauf zwischen den Nationalökonomien, der die Erosion dieses Systems bedeutet. Polanyi konnte so erklären, wie der von der industriellen Revolution verursachte Strukturwandel der Gesellschaft in Form der selbstregulierten Marktwirtschaft seine eigenen Grundlagen sukzessive zu zerstören begann.

Nach Polanyi haben zwei große Veränderungen stattgefunden. Erstens mußten die Grenzen der selbstregulierten Marktwirtschaft aus bitteren historischen Erfahrungen anerkannt werden; zweitens sind infolge der gesellschaftlichen Kämpfe und Kompromisse sozialstaatliche Regulierungen in den entwickelten Industriestaaten durchgesetzt worden. Die Entwicklung dieses fordistischen Sozialstaates begann in der Folge der ersten Weltwirtschaftskrise und breitete sich nach der Niederschlagung des Faschismus in den westlichen Industriestaaten aus.

Dieser Sozialstaat wiederum befindet sich angesichts der internen und externen Krise von Akkumulation und Regulation seit Mitte der 70er Jahre in einem grundlegenden Umbruch. Seine umfassende Regulierungsmechanismen hatten sich jedoch weit von der Idee der selbstregulierten Marktwirtschaft entfernt. Die zweite Veränderung betrifft den Akkumulationsmodus des Kapitals, der im Vergleich zum Untersuchungszeitraum Polanyis vom 18. bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts immer weniger ortsgebunden⁸ ist. Mit anderen Worten: die zunehmende Entkoppelung von Ökonomie und politischer Regulation, die wachsende Entnationalisierung der Ökonomie und ihre gleichzeitig verstärkte Regionalisierung sowie die Globalisierung der Produktion werden als neuartige Phänomene diskutiert.

⁶ A.a.O., S. 182ff.

⁷ A.a.O., S. 41f.

⁸ Vgl. G. Arrighi, *The Long Twentieth Century*, London 1994, S. 47f.

Unter diesen neuen Bedingungen wird das Verhältnis zwischen dem Ökonomischen und dem Sozialen immer stärker durch die selektive Wettbewerbsstrategie des Staates gestaltet, die zunehmend das Soziale dem Ökonomischen unterordnet. Zugleich wird der *territoriale, funktionale und strukturelle* Zusammenhang dieses Verhältnisses in Frage gestellt. Es bildet sich eine neue Synthese zwischen der Akkumulation des Kapitals und der territorialen Souveränität heraus⁹: Während die nationalstaatlichen Sozialpolitiken eine generelle Stagnation und Regression erfahren haben, sind auf der transnationalen Ebene – funktionalistisch betrachtet – die Keimformen einer neuen Regulation entstanden.

Während die fordistische Sozialpolitik als Resultat von Kämpfen und historischen Kompromissen zwischen den sozialen Akteuren die politischen, ökonomischen und kulturellen Projekte der gesamten Nation förderte, und folglich zur Integration der Gesellschaft und der Massen beitrug¹⁰, ist die neue Form/Funktion der Sozialregulation nach innen immer selektiver und exklusiver geworden. Die 'extern gerichtete' Regulation soll auf transnationaler Ebene die Durchsetzung des Marktes und die Wettbewerbsfähigkeit fördern sowie die flexible Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes erhöhen.

In Folge der dramatischen ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturkrise vollzieht sich tendenziell ein Wandel von der lohnarbeitszentrierten Sozialpolitik¹¹, der das sog. Normalarbeitsverhältnis zugrunde lag und die Vollbeschäftigung voraussetzte, zum flexiblen, selektiven und bedarfsorientierten Grundsicherungssystem, das bewußt einen Arbeitslosigkeitssockel in Kauf nimmt.

Dieser Strukturwandel des organisierten Kapitalismus¹² erfordert einen neuen analytischen Rahmen; denn die Nationalökonomie ist – im Unterschied zu Polanyis Zeiten – zunehmend zu einer 'transnationalen Marktwirtschaft' geworden. Zu untersuchen ist, wie die neue europäische Sozialregulation unter diesen veränderten Bedingungen das Verhältnis zwischen dem Ökonomischen und dem Sozialen zum Ausdruck bringt und transformiert, bzw. welcher interne und externe strukturelle Zusammenhang dabei besteht. Damit ist zu fragen, wie sich das Hegemonieprojekt und die sozialen Akteuren einer möglichen Gegen-Hegemonie artikulieren.

1.2. Die methodische Grundlage

Diese Arbeit will vor allem erklären, in welchem Zusammenhang bzw. in welcher Wechselwirkung die Entwicklung der europäischen Sozialregulation und der Wandel der wohlfahrtsstaatlichen Regulierungen stehen. Unabhängig von den jeweiligen politisch unterschiedlichen Motiven läßt sich allgemein feststellen, daß seit Mitte der 70er Jahre die keynesianische wohlfahrtsstaatliche Regulierung in den westlichen Industrienationen in eine Krise geraten ist, und daß sich ein umfassender gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer

⁹ A.a.O., G. Arrighi, *The Long...*, S. 81.

¹⁰ Vgl. W.-D. Narr und C. Offe (Hg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Köln 1975.

¹¹ Vgl. G. Vobruba, *Strukturwandel der Sozialpolitik*, Frankfurt/ M. 1990, S. 11f.

¹² Vgl. S. Lash und J. Urry, *The End of Organized Capitalism*, Cambridge; Oxford 1987.

Strukturwandel zur postkeynesianischen, postfordistischen bzw. zur postindustriellen Gesellschaft vollzieht.

In der Entwicklungsgeschichte des kapitalistischen Akkumulations- und Regulationsprozesses gehören diese beiden Problembereiche, also eine spezifisch regionale Verflechtung der Ökonomie und Politik in der europäischen Integration einerseits und die Entwicklung und Wandlung des Sozialstaates andererseits, zweifellos zu den sehr „modernen“ Phänomenen¹³. Da die Form(en) ihrer Wechselwirkung und Vermittlung eine einzigartige, eigenständige Dynamik aufweisen und die beiden Bereiche eine engere Beziehung einzugehen scheinen, stellen sich diesbezüglich viele interessante Fragen und Probleme.

Anders als in Japan, wo sich kaum ein Sozialstaat im westlichen Sinne entwickelt hat, sondern ein entwicklungsorientierter neomerkantilistischer Staat¹⁴, bzw. „developmental state“, und auch anders als der Transformationsprozeß der von der liberalen Tradition geprägten nordamerikanischen, australischen, und kanadischen Wohlfahrtsstaaten¹⁵, hat sich in den westeuropäischen Industrieländern parallel zum europäischen Integrationsprozeß ein eigenständiges Akkumulations- und Regulationsverhältnis herausgebildet.

Das Verhältnis zwischen den beiden Gegenstandsbereichen gewinnt auch deshalb an praktischer und theoretischer Bedeutung, weil die skandinavischen Staaten, die seit den 30er Jahren ein vorbildliches Sozialstaatsmodell aufgebaut hatten, am Anfang der 90er Jahre, kurz vor ihrem EU- Beitritt, ebenfalls in eine Krise gerieten.

Bei den bisherigen Debatten und Analysen zum Wandel des Wohlfahrtsstaates ging es jedoch vor allem um die Erklärung des Formwandels¹⁶ des kapitalistischen Staates, seiner strukturellen Entwicklungsdynamik sowie zunehmender Krisenphänomene. Mit anderen Worten: Sie beschränkten sich auf die Entwicklung und Krise des Wohlfahrtsstaates auf nationalstaatlicher Ebene.

Die Debatten/Analysen über die europäische Integration konzentrierten sich im großen und ganzen entweder auf eine neorealistische oder auf eine funktionale Interpretationsweise. Während erstere die europäische Integration als das Ergebnis intergouvernementaler Verhandlungen im Spannungsverhältnis zwischen der Transnationalisierung der europäischen Ökonomie und dem Nationalstaat begreift, versteht letztere diesen Prozeß als Resultat einer internen `spill-over`-Logik und -Dynamik der internationalen Marktintegration, die auf eine supranationale Staatsform abzielt.

Die Entwicklungen und Wechselwirkungen dieser beiden Problembereiche wurden in dieser Weise meistens unabhängig voneinander thematisiert. Zwar werden sie in Folge der fortschreitenden Globalisierung neu betrachtet, aber es fehlt immer noch an einem angemessenen theoretischen, analytischen Blickwinkel. Daher richtet sich das Ziel dieser Arbeit nicht darauf, eine neue Integrations- bzw. Sozialstaatstheorie zu entwickeln. Vielmehr geht es dar-

¹³ „However, what can already be assessed with great confidence is the extraordinary scale and impact of the consequent economic, social and cultural transformation, the greatest, most rapid and most fundamental in recorded history.“ E. Hobsbaum, *Age of Extreme – The Short Twentieth Century 1914-1991*, 2. Aufl., London 1995, S. 8.

¹⁴ Vgl. R. W. Cox, *Production, Power and Worldorder – Social Forces in the Making of History*, New York 1987, S. 230-244.

¹⁵ Vgl. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990, S. 26ff.

¹⁶ Vgl. J. Hirsch, *Das neue Gesicht des Kapitalismus*, Hamburg 1986, S. 11.

um, den in Gang gesetzten Strukturwandel des Sozialstaates speziell im Zusammenhang mit der europäischen Sozialregulation theoretisch und systematisch zu durchdenken.

Dieses soll mit Hilfe der folgenden Fragen angegangen werden: a) wie verhält sich die Veränderung auf der Produktions-/ Ökonomieebene¹⁷, also der Akkumulationsebene, zu dem Wandel der Sozialstruktur und dem Formwandel des Staates, b) wie werden dabei einerseits das Verhältnis zwischen Politik und Ökonomie, zwischen Staat und Gesellschaft auf der Nationalstaatsebene sowie andererseits die Konfiguration zwischen Nationalstaat, supranationaler Organisation und Mikroregionen neu *artikulierte*¹⁸ und schließlich: c) wie bilden sich mit der fortschreitenden Transnationalisierung der Ökonomie die „new frontiers“¹⁹ der Sozialregulation heraus. Und wie sieht die neue Regulationsform der Sozialpolitik und der Arbeitsbeziehungen auf der europäischen Ebene aus?

Damit beschränkt sich der Untersuchungsgegenstand empirisch auf die Entwicklung der transnationalen Akkumulationsstruktur und die dementsprechende Form der europäischen Sozialregulation. Längere theoretische Überlegungen werden jedoch im Hinblick auf die Krise und Reorganisation der nationalstaatlichen Regulationen angestellt.

Um den Transformationsprozeß der Sozialregulation zu analysieren, werde ich methodisch zuerst die bisher dominanten Erklärungsmuster der Integration mit dem in Frankreich entstandenen und breit rezipierten regulationstheoretischen Ansatz vergleichen. Dieser unterscheidet sich vom Neofunktionalismus sowie von der netzwerkorientierten Analyse als auch von der neo-institutionalistischen Regimetheorie dadurch, daß er den Zusammenhang zwischen dem industriellen Paradigmenwechsel auf der Mikroebene, der Veränderung der Ökonomie, also des Akkumulationsregimes auf der Makroebene und der die beiden Dimensionen vermittelnden Regulationsweise auf der Mesoebene historisch-strukturell untersucht.

Darüber hinaus interessiert sich die Regulationstheorie dafür, wie die neue hegemoniale Konstellation national und international ermöglicht wurde, und wie Umbrüche und neue Konfigurationen aussehen könnten. Im Mittelpunkt dieser Analyse steht damit die Herausbildung und der Wandel eines bestimmten Typs der (ökonomischen) Sozialregulation²⁰, der für einen

¹⁷ Vgl. R.W. Cox, *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, in: R. O. Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics*, New York 1986, S. 220.

¹⁸ Dieser Begriff der Artikulation hat eine zentrale Bedeutung, für die nachfolgende methodologische Grundlage. Hirsch weist darauf folgenderweise hin: „Die Stabilität einer historischen Formation des Kapitalismus setzt zwar die Herausbildung eines sich entsprechenden und sich wechselseitig stabilisierenden Akkumulations- und Regulationsmodus voraus, aber beide stehen nicht in einem funktionalen Bedingungs-, sondern in einem Artikulationsverhältnis. D.h. ihre Entstehung ist das Resultat *zwar miteinander verbundener, aber nicht aufeinander reduzierbarer Prozesse* (Hervorhebung von H.-G. L.), in denen sich ökonomische Strukturbedingungen und Dynamiken mit den Strategien und Handlungsorientierungen sozialer Akteure verbinden.“ Vgl. J. Hirsch, *Internationale Regulation, Bedingungen von Dominanz, Abhängigkeit und Entwicklung im globalen Kapitalismus*, in: *Das Argument* 198/1993, S. 197.

¹⁹ Vgl. R. Hyman and A. Ferner (eds.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford 1994.

²⁰ Vgl. B. Jessop, *The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?*, in: *Economy and Society*, Vol. 24, No 3, Aug., 1995. S. 319. „(...) notwithstanding its emphasis on social embeddedness, regulation theory is, almost by definition, (macro-)economic in orientation. It also tends to focus on the *institutional complementaries* which secure the regularization of accumulation regimes. In this context one can note the well known regulationist list of five institutional complexes or structural sets which together comprise a (social) mode of (economic) regulation: *the wage relation, the money form, competition, the state and international regimes* (cf., classically, Boyer 1990)“

„historischen Block“ im Sinne Gramscis ein Hegemonieverhältnis und eine langfristig relativ stabile kapitalistische Akkumulation begründen könnte.

Dieser regulationstheoretische Rahmen der Analyse soll mit der Cox'schen Politischen Ökonomie erweitert werden, um die Sozialstruktur des neuen Akkumulationstyps (Cox 1994/ Gorden 1984) und die Hegemoniefrage (Jessop 1990/ Hirsch 1990/ Deppe 1995) im Rahmen der europäischen Integration als Forschungsgegenstand angemessen bearbeiten zu können. Gemeinsam ist diesen beiden Ansätzen die historisch-strukturelle Perspektive. Die methodologische Grundlage der historischen strukturellen Herangehensweise kennzeichnet Cox folgendermaßen: „ (...) the method of historical structures is applied to the three levels, or spheres of activity: (1) organisation of production, more particularly with regard to the *social forces* engendered by the production process; (2) *forms of state* as derived from a study of state/society complexes; and (3) *world orders*, that is, the particular configurations of forces which successively define the problematic of war or peace for the ensemble of states. Each of these levels can be studied as a succession of dominant and emergent rival structures.“²¹

1.3. Fragestellungen und Hypothesen

Auf Grundlage der oben genannten Untersuchungsmethode und des Analyserahmens sollen folgende Fragen erörtert werden:

1. Wie sah das Verhältnis zwischen *dem Ökonomischen* und *dem Sozialen* im Fordismus aus? Welche spezifische institutionelle Logik ist hierbei festzustellen? (Polanyi 1990, Boyer 1990) Was waren ihre Merkmale, Besonderheiten und nationalen/internationalen Rahmenbedingungen?
2. Können diese besonderen Merkmale/Verzahnungen historisch im Kapitalismus verallgemeinert werden oder verdanken sie sich einer einmaligen Konstellation nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und der Niederlage des Faschismus sowie des darauffolgenden Kalten Krieges, der von der USA als Hegemonialmacht geprägt wurde?²² Wenn sie nicht nur auf eine bestimmte historische Periode des Kapitalismus (Fordismus) beschränkt sind, stellt sich die Frage, ob die Bedingungen und Formen, die Ebenen und Akteure gleich bleiben oder sich verändern werden, ob und wie gesellschaftliche Kohärenz neu artikuliert wird. Welche neue Terrains, Ebenen und Akteure sind entstanden?
3. Mit der Globalisierung der Produktion und der Transnationalisierung der Märkte haben sich in der EU *Unternehmensnetzwerke*²³ und *politische Netzwerke*²⁴ entwickelt. Auf welche Art und Weise tragen diese neu hervortretenden Regulationsformen zur Transformation der nationalstaatlichen Regulationsweise bei? Wie fördern sie die Entwicklung eines postfordistischen Mehr-Ebenen-Regulationssystems in der EU? Wie sehen diese Regulationsformen aus, in denen Akteure aus Unternehmensnetzwerken, politischen

²¹ Vgl. R. W. Cox, *Social Forces, Powers and World Orders*, ebd.

²² Vgl. J. Hirsch und R. Roth, *Das neue Gesicht des Kapitalismus*, Hamburg 1986, S. 240.

²³ Vgl. E. Altvater und B. Mahnkopf, *Grenzen der Globalisierung - Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Münster 1996, S. 246ff.

²⁴ Vgl. B. G. Peters, *Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community*, in: A. M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics*, Washington D.C. 1992, S. 75-122.

- Netzwerken, der Eurokratie und regionale Interessengruppen ihre Interessen und Ziele bereits über den Nationalstaat hinaus verfolgen?
4. Wie kann die Entwicklung der europäischen Sozialregulation in diesem sektoralen/ regionalen sowie nationalen/ internationalen Strukturwandel begriffen werden? Ist ein *eigenständiges transnationales Akkumulationsregime* im europäischen Raum entstanden? Ist es außerdem möglich, das europäische Mehr-Ebenen-System als eine *eigenständige postfordistische europäische Regulationsweise*²⁵ zu begreifen?
 5. *Welche Kräfte* betreiben die globalisierende Regionalisierung in Europa? Wie verhält sich auf längere Frist gesehen die Globalisierung der Ökonomie zum politischen Rahmen? Warum bildet sich in diesem Prozeß neben der ökonomischen Integration eine Regulierung von Sozialpolitik und der Arbeitsbeziehungen heraus? Ist diese Entwicklung des Integrationsprozesses als die Herausbildung eines eigenständigen *europäischen Hegemonieprojektes*²⁶ im Anschluß an die nationalstaatlich-wohlfahrtsstaatliche Regulation zu verstehen?

Es ist natürlich nicht einfach, diese Veränderung der Struktur und der institutionellen Formen aus der konkreten empirischen Analyse abzuleiten. Zuerst geht es um die theoretische Analyse des Formwandels des Staates. Danach wird die Frage der Entwicklung der transnationalen Akkumulationsstruktur zu diskutieren sein. Schließlich geht es darum, wie sich die Sozialpolitik und die Arbeitsbeziehungen als Teilbereiche der europäischen Mehrebenen-Regulierung²⁷ entwickeln und von welchen Rahmenbedingungen sie bisher beschränkt werden: Wie sehen diese Regulationsformen aus, in denen Akteure aus Unternehmensnetzwerken, politischen Netzwerken, der Eurokratie und regionalen Interessengruppen ihre Interessen und Ziele zunehmend transnational verfolgen?

Hinsichtlich der Transformation des Sozialstaates wird erstens angenommen, daß sich ein Formwandel des Staates vom fordistischen keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum postfordistischen „Wettbewerbsstaat“²⁸ vollzieht. Mit dem Fortschreiten der europäischen Integration

²⁵ Vgl. H.-J. Bieling, Soziale Frage, sozialpolitische Regulation und Europäische Integration, in: Ders. (Hg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa - Neun Länder im Vergleich, FEG (Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften) Studie Nr. 7, Marburg 1996, S. 13.

²⁶ „One can well hypothesise today that the present trend of deregulation and privatisation which appears to carry all before it in global economics will encounter a global response. This response will endeavour once again to bring economic process under social control, to re-embed the economy, *now at the global level*, in society and to subordinate enhanced economic capacities to globally endorsed social purposes.“ Vgl. R. W. Cox, Structural issues of Global Governance, in: S. Gill (ed.) Gramsci, historical materialism and international relations, Cambridge 1993, S. 262.

²⁷ Diese Definition der besonderen europäischen Politikverflechtungsform wurde vor allem von D. Puchala als Konkordanzsystem bezeichnet, bei dem er möglicherweise von dem gleichberechtigten Vertragssystem wie zwischen den schweizerischen Kantonen bzw. zwischen Staat und Kirche in der Neuzeit inspiriert wurde. Vgl. D. Puchala, Of Blind Men, Elephants, and International Integration, in: Journal of Common Market Studies 10, No. 3, 1971, S. 267-284.

²⁸ Vgl. B. Jessop, Veränderte Staatlichkeit - Veränderungen von Staatlichkeit und Staatsprojekten, in: D. Grimm (Hg.), Staatsaufgaben, Frankfurt/ M. 1996, S. 65ff. Und W.-D. Narr und A. Schubert, Weltökonomie - Die Misere der Politik, Frankfurt/a. M. 1994, S. 152ff, sowie J. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat - Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin; Amsterdam 1995, S. 101ff.

wird zweitens die Herausbildung eines polyzentrischen Mehr-Ebenen-Regulationsmodus²⁹ erkennbar.

Dieser zeichnet sich durch den oben genannten Funktionswandel des Staates, durch die neu gewonnenen Kompetenzen der europäischen Institutionen und durch die wachsende Bedeutung der Regionen im Zuge ökonomischer Globalisierung aus. Die neuen Konturen der Sozialregulation werden hierbei einerseits von den Wechselwirkungen zwischen dem Industrie-Paradigma, dem neuen Akkumulationsregime und der sie vermittelnden Regulationsweise bestimmt. Andererseits hängt die Ausbildung sozialregulativer Formen von der spezifischen Artikulation des postfordistischen hegemonialen Blocks in entsprechenden hegemonialen Projekten ab.

Dies hat zu einer Gewichtsverschiebung im Inneren des Verhältnisses der drei wesentlichen Bestimmungsfaktoren sozialer Reproduktion Staat, Markt, Familie geführt³⁰. Zugleich reorganisierte sich auch der Bereich der Mehr-Ebenen-Regulation – makroregional, nationalstaatlich und mikroregional. Das fordistische Steuerungsmuster staatlicher Normensetzung und Aufgabenvergabe verdichtete sich auf der zentralstaatlichen Ebene; dagegen haben sich die neuen Regulierungen des Staates seit den 80er Jahren schwerpunktmäßig sowohl auf eine höhere (Makroregionalismus) als auch eine niedrigere Ebene (Mikroregionalismus) verlagert: beträchtliche Veränderungen sind auch auf der prozeduralen Ebene sozialstaatlicher Regelungen eingeleitet worden, wobei die Dezentralisierung von Entscheidungsabläufen entscheidend ist.³¹

Parallel zu diesem Wandel des Nationalstaates läßt sich beobachten, daß sich im Lauf der Zeit ein Funktionswandel der europäischen Integration vollzogen hat. Demzufolge lautet die zweite Hypothese, daß mit der Krise der fordistischen Akkumulations- und Regulationsweise sich die europäische Integration in ihrer Funktion von der Absicherung der keynesianischen „kompetitiven Regulation“ zur Flankierung der strategischen Selektivität des nachfordistischen Flexibilisierungsprojekts gewandelt hat.

Im Zusammenhang mit dem europäischen Einigungsprozeß läßt sich feststellen, daß die Sozialpolitik und die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen, in der Form von Struktur-, Sozial-, Regionalpolitik etc., gegenüber der Wirtschaftsintegration bisher stets nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Die *sozialregulative Funktion der Marktförderung*³² besitzt in der europäischen Integration bislang Priorität gegenüber der der Marktkorrektur. Es hat vorerst keine nennenswerte Übertragung nationalstaatlicher Regulationsfunktionen auf die europäische Ebene stattgefunden. Vielmehr zeichnet sich diese durch eine komplementäre Funktion intergouvernementaler Zusammenarbeit aus.

Die Diskussion über die Zukunft des Sozialstaates und das „europäische Gesellschaftsmodell“ wird momentan dadurch charakterisiert, daß der Umbau der sozialen Sicherungssy-

²⁹ Vgl. F. W. Scharpf, Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: A. Benz, F. W. Scharpf, R. Zintl, Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/ M. 1992, S. 51-96.

³⁰ Vgl. G. Falkner and E. Talos, The Role of the State within Social Policy, in: West European Politics, Vol. 17, No. 3, Juli 1994, S. 71f.

³¹ Ebd.

³² Vgl. G. Majone, Redistributive und sozialregulative Politik, in: M. Jachtenfuchs und B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 225-247.

steme in den reichen und die strikt wettbewerbsorientierte Strukturanpassung in den armen Ländern forciert werden sollen³³. Die Sozialpolitik und die Arbeitsbeziehungen in der EU werden von daher enger an ökonomische Bedingungen gebunden und ihre inhaltliche Gestaltung wird strikter an ökonomischen Interessen ausgerichtet.

Drittens ist zu untersuchen, wie sich die Sozialpolitik und die Arbeitsbeziehungen in Europa im Spannungsfeld zwischen dem europäischen Integrationsprozeß und der postfordistischen Reorganisation des Nationalstaates zukünftig artikulieren. Daraus ergibt sich die Frage, ob in absehbarer Zeit weniger eine positive Transnationalisierung der nationalstaatlichen Wohlfahrtsregulierungen als vielmehr die Entwicklung eines „two-tier“-Systems (Lipietz/Leborgne 1990) in der europäischen Sozialregulation zu erwarten ist.

Diese nachfordistische Entwicklung in der EU ist als die Ausgestaltung eines europäischen Hegemonieprojekts anzusehen. Das gegenwärtige hegemoniale europäische Integrationsprojekt löst das nationale fordistische Projekt ab. Diese Entwicklung vollzieht sich vor dem Hintergrund des Übergangs von der US-Hegemonie zur Triadenkonkurrenz. Das neue regionale Hegemonieprojekt wird partikularer und instabiler als die fordistische Hegemonie sein.³⁴

Regulationstheoretisch bedeutet das den *Transnationalisierungsgrad* a) des Geldverhältnisses (Wirtschafts- und Währungsprojekt), b) des Konkurrenzverhältnisses (neue europäische Unternehmensverflechtungsform etc.) und c) des Lohnverhältnisses (die neue transnationale Regulierungsform der Arbeitsbeziehungen) sowie das Entwicklungsmuster der entsprechenden europäischen regulativen Politiken zu analysieren. Folgende Thesen werden aufgestellt:

1. Die Entwicklungslogik der europäischen Integration seit den 80er Jahren ist weder technologisch determiniert, noch unterliegt sie einer ökonomischen Gesetzmäßigkeit. Sie ist vor allem Ausdruck der politischen Strategie³⁵ des Kapitals in Folge der Fordismuskrise. Der Prozeß der europäischen Sozialregulation war mit Bezug auf die Sozial-Charta bis zu Beginn der 90er Jahre stärker in die Diskussion um die europäische Integration einbezogen. In den 90er Jahren stagniert die positive Integration³⁶ jedoch erneut mit der Post-Maastricht-Krise. Angesichts der neuen internen und externen Herausforderungen haben sich nach dem Abschluß des Maastrichter Vertrages die inneren Spannungen und Konflikte zwischen dem Umbau der fordistischen Wohlfahrtsstaaten und der neoliberalen Transnationalisierung der Ökonomie verschärft. Damit dominiert weiterhin die negative Integration, die ein „hegemoniales“ postfordistisches Projekt der Sozialregulation auf eu-

³³ Vgl. B. Schulte, Die Folgen der EG-Integration für die wohlfahrtsstaatlichen Regimes, in: Zeitschrift für Sozialreform, 9/1991, S. 248-279.

³⁴ Vgl. J. Hirsch, Kapitalismus ohne Alternative?, Hamburg 1990, S. 113.

³⁵ „(...) daß die Globalisierung und deren Folgen nicht als unvermeidliche und quasi gesetzmäßige Entwicklung, als Ausdruck einer unverrückbaren >>Logik<< des Kapitals anzusehen sind, sondern ein ökonomisch-politisches Projekt darstellen, das in vielen Auseinandersetzungen und Konflikten durchgestzt wurde und immer noch äußerst umkämpft ist.“ J. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat, a.a.O., S. 9.

³⁶ Scharpf wies auf die Grenzen der positiven Integration folgendermaßen hin: „Für die nicht zur Vollendung des Binnenmarktes erforderlichen Beschlüsse gilt ohnehin weiter das Einstimmigkeitsprinzip. Der Konsensbedarf bleibt für Maßnahmen der positiven Integration also auch weiterhin sehr hoch.“ F. W. Scharpf, Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: M. Jachtenfuchs und B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 115.

- ropäischer Ebene kaum zuläßt und die neovoluntaristische Tendenz³⁷ noch erheblich verstärkt.
2. Um die Krise der nationalen Hegemonieprojekte zu überwinden und der Herausforderung der Globalisierung entgegenzutreten, sollte jedoch das transnationale Hegemonieprojekt auf der europäischen Ebene neu artikuliert werden. Es geht darum, ob und wie das nationale Gesellschaft- und Hegemonieverhältnis so umgestaltet und erweitert werden kann, daß es als transnationales Hegemonieverhältnis erscheint. Außer der Misere der neoliberalen Politik erschwert jedoch auch der noch fehlende gesellschaftliche Bezug der transnationalen Regulationsformen die Entwicklung eines europäischen Hegemonieprojektes.
 3. Bei jedem Transformationsprozeß kommt den politischen Faktoren immer eine größere Bedeutung zu, als den ökonomischen „Sachzwängen“. Die gegenwärtige politische Topologie in Europa zeichnet sich jedoch dadurch aus, daß sich die gesellschaftliche Bündnisform von der keynesianischen sozial-liberalen Koalition in eine postkeynesianisch-neoliberal-nationale Koalition verwandelt hat, welche eine kapitalorientierte Flexibilisierungs- und Deregulierungspolitik vorantreibt. Inwieweit sich eine kohärente Artikulation zwischen dem neu entstandenen Akkumulationsregime und den bestehenden neuen Regulationsformen herausbilden kann, hängt davon ab, wie die politischen und ideologischen Auseinandersetzungen und deren institutionellen Vermittlungen organisiert werden.

Meine Schlußfolgerung lautet daher: die dichotome Gegenüberstellung Globalisierung/Nationalstaat greift zu kurz. Der Kern des Problems liegt vielmehr darin, daß in Folge der beschleunigten Internationalisierung des Handels-, Real-, und Finanzkapitals seit den 60er Jahren, `new frontiers´ im Bereich der Sozialpolitik und der Arbeitsbeziehungen auf transnationaler Ebene entstanden sind, denen mit den traditionellen nationalstaatlich zentrierten Strategien und Mechanismen nur unzureichend begegnet werden kann. Wichtiger erscheint es mir daher, danach zu fragen, ob und wie eine neue institutionelle und strategische Konfiguration sowohl die nationalstaatlichen Handlungslücken füllen als auch demokratische und soziale Rechte transnational erweitern kann, ohne daß dies einseitig das bestehende nationale Regulationssystem erodieren läßt.

³⁷ Vgl. W. Streeck, Neo-Voluntarismus: A New European Social Policy Regime?, in: G. Marks/F. W. Scharpf/P. C. Schmitter, Governance in the European Union, London; Thousand Oaks; New Dehli 1996, S. 64-94.

2 Theoretische Vorüberlegungen und Erklärungsansätze zur Entwicklung der Sozialregulation im europäischen Integrationsprozeß

2.1 Der Neofunktionalismus

Inwieweit ist der Neofunktionalismus zur Erklärung der Entwicklung der europäischen Sozialregulation relevant? Hat er angesichts der neuen institutionellen Dynamik der EU seit Mitte der 80er Jahre neue Aufmerksamkeit erhalten? Betrachtet man die verschiedenen Politikfelder³⁸ der europäischen Integration, so ist die Anwendung des neofunktionalistischen Ansatzes auf die Sozialpolitik und die Arbeitsbeziehungen besonders umstritten. Angeregt von den anfänglichen Erfolgen im Rahmen der „Montanunion“ zu Beginn der 50er Jahren ging die zentrale Prämisse des „alten“ Funktionalismus davon aus, daß die Transnationalisierung in einem Bereich insbesondere der Ökonomie zu Spillover-Effekten führe, die die Integration in anderen Bereichen fördern: „Gemeint waren damit die lateralen Effekte auch eng spezialisierter europäischer Zuständigkeiten für jeweils benachbarte Politikfelder. Die dort engagierten ‚politischen Eliten‘ und Interessengruppen würden deshalb, so erwartete man, ihre Forderungen, Erwartungen und schließlich ihre politischen Loyalitäten ebenfalls mehr und mehr auf die europäische Politik ausrichten, so daß die nationalen Regierungen sich einer Kompetenzerweiterung der Europäischen Gemeinschaft gar nicht mehr widersetzen könnten. Diese wiederum hätte neue *spillovers* zur Folge, und so fort, bis schließlich eine ‚neue politische Gemeinschaft die vorhandenen überlagern‘ (Haas 1958:16) und einen vollausgebauten europäischen Bundesstaat hervorbringen würde.“³⁹

Im Mittelpunkt ihrer Betrachtung stand folgende Integrationslogik: „in the last resort, the form of government and its laws and institutions are shaped and reshaped by the restless flux of the community's social pressures“ (Mitrany 1975:27).“⁴⁰

Aber diese funktionalistische Sichtweise, die zuerst von E.B. Haas in den 50er Jahren in seiner Studie „The Uniting of Europe“ entwickelt wurde, wurde bald theoretisch in Frage gestellt. Als die europäische Integration Mitte der 60er Jahre in ihre erste politische Krise geriet, wurde diese zwar nach sechs Monaten durch den ‚Luxemburger Kompromiß‘⁴¹ beigelegt. Die

³⁸ Bekanntlich gibt es ca. 26 unterschiedliche Politikfelder in der EG. Vgl. W. Weidenfeld und W. Wessels (Hg.), Jahrbuch der europäischen Integration, Bonn 1981ff.

³⁹ Vgl. E. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Force 1950-1957*, London 1958. Siehe F.W. Scharpf, *Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26 Jg., H.4, 1985, S. 323-356, hier: S. 346.

⁴⁰ Ebd. S. 347.

⁴¹ „In der vertraglich vorgesehenen Übergangszeit wären ab 1. Januar 1966 im Ministerrat Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zu wichtigen Sachgebieten möglich geworden. Diesen Übergang suchte Frankreich mit seiner ‚Politik des leeren Stuhls‘ zu verhindern, indem es an den Sitzungen der EWG-Gremien seit dem 1. Juli 1965 nicht mehr teilnahm. Im Luxemburger Kompromiß wurde daraufhin am 27. Januar 1966 festgehalten, daß man in kontroversen Angelegenheiten den Konsens suchen solle. Falls es aber nicht gelinge, diesen Konsens herzustellen, ging Frankreich davon aus, daß das einzelne Mitglied eine Veto-Position besitze, falls vitale Interessen berührt seien.“ W. Weidenfeld, *Europäische Einigung im historischen Überblick*, in: Ders. und W. Wessels

Grenzen der funktionalistischen, neofunktionalistischen sowie kommunikationstheoretischen Integrationstheorien hatten sich jedoch darin gezeigt, daß „(...) das institutionelle Eigeninteresse der Nationalstaaten und institutionelle Strukturen überhaupt (...) in den Analysen vernachlässigt (Wallace 1982:64f.; Bulmer 1983: 353)“⁴² worden war.

Für D. Mitrany, der aus der Erfahrung der zwei Weltkriege den Nationalstaat als Haupthindernis zum ‚friedlichen‘ Zusammenleben und zum Aufbau einer konfliktfreien internationalen Gemeinschaft betrachtet hatte, bildete die neue politische und ökonomische Verflechtung in Westeuropa in den 50er Jahren die wichtigste Grundlage des interdependenzbasierten (Neo)- Funktionalismus.

Jedoch war bei dieser ersten politischen Krise der europäischen Integration deutlich geworden, daß die Nationalstaaten nicht bloß Träger der Transnationalisierung, sondern die Hauptkräfte derselben waren. Somit ist der erste evolutionär, linear gedachte funktionalistische Ansatz in eine theoretische Sackgasse geraten. Die erste Krise der Integration hatte das Motto des General de Gaulle⁴³ vom „Europa der Vaterländer“ bestätigt. Diese Entwicklung in den 60er Jahren und die Dauerkrise der Integration in der kommenden Dekade veranlaßten funktionalistische Theoretiker wie z. B. E. B. Haas zur Revision ihres ursprünglichen theoretischen Ansatzes.

Vom frühen Funktionalismus unterscheidet sich der Neofunktionalismus dadurch, daß er den Automatismus des Spill-over Effektes der Integration in die modifizierte Form der „regional-föderativen Überstaatlichkeit“⁴⁴ zu transformieren versuchte. Demnach läßt sich der Integrationsprozeß folgendermaßen charakterisieren: „einmal die Entstehung zentraler Institutionen, dann die Veränderung von Loyalität, Erwartung und Verhalten seitens der Akteure. Damit sind neben den Akteuren auf der politischen Ebene auch gesellschaftliche Akteure, wie Parteien, Gewerkschaften und Interessenverbände maßgeblich am Integrationsprozeß beteiligt“⁴⁵.

Während sich der „alte“ Funktionalismus auf den „spill-over“ des Ökonomischen auf das Politische konzentrierte, versuchte der Neofunktionalismus zwar diesen Automatismus zu korrigieren. Dabei lehnte er sich immer mehr an den *transnationalen Föderalismus* an⁴⁶. Im Verlauf der Krise und der Stagnation in den 70er Jahre hat sich diese theoretische Interpretation selbst schon als problematisch bzw. als unrealistisch erwiesen.

Mit dem erneuten Integrationsschub in der zweiten Hälfte der 80er Jahre kamen allerdings R.O. Keohane und S. Hoffmann, die aus regimetheoretischer bzw. neorealisticer Perspektive als kritische Beobachter dieses funktionalistischen Integrationsoptimismus galten,

(Hg.), Europa von A-Z – Taschenbuch der europäischen Integration, Lizenzausgabe für Bundeszentrale für politische Bildung, Institut für Europäische Politik, 5. Aufl., Bonn 1995, S. 11-62, hier: S. 22.

⁴² F. W. Scharpf, Die Politikverflechtungs-Falle..., a.a.O., S. 347.

⁴³ Vgl. F. Deppe, Von der „Europhorie“ zur Erosion - Anmerkungen zur Post-Maastricht Krise der EG, in: F. Deppe und M. Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (FEG), Forschungsgruppe der Europäischen Gemeinschaften (FEG) Arbeitspapier Nr. 10, Marburg 1993, S. 10.

⁴⁴ Vgl. G. Zellentin, Der Funktionalismus - eine Strategie gesamteuropäischer Integration, in: M. Kreile (Hg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, Opladen 1992, S. 68.

⁴⁵ Vgl. B. Burkhardt-Reich, Agrarverbände in der EG, Straßburg 1983, S. 14.

⁴⁶ Vgl. G. Zellentin, Der Funktionalismus..., a.a.O., S. 63f.

auf den neofunktionalistischen Ansatz zurück.⁴⁷ Aber dieser theoretischen Renaissance und Aktualisierung mangelte es an einer systematischen Analyse des neuen Integrationschubs. Außerdem berücksichtigte sie die Veränderung der Rahmenbedingungen der Integration am Anfang der 90er Jahre nicht.

Es ist am Anfang der 90er Jahre keine funktionale Erweiterung bzw. positive Integration im Bereich der Sozialpolitik und der Arbeitsbeziehungen erfolgt. Vielmehr stagniert die neue Konstellation der Sozialregulation angesichts der allgemeinen neoliberalen Deregulierung. Neu ist dabei das Subsidiaritätsprinzip⁴⁸, womit weniger supranationaler Funktionalismus, als vielmehr eine neoliberale Dezentralisierungsstrategie⁴⁹ angedeutet wird.

Betrachtet man die Entwicklung von Sozialpolitik und Arbeitsbeziehungen in der EU, so hat diese während der Präsidentschaft Delors z.B. mit der rechtlich unverbindlichen Sozialcharta '89 und ihrer Aufnahme in das Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrages, einige Fortschritte⁵⁰ gemacht. Aber im Verlauf der Post-Maastricht-Krise wurde diese partielle Korrektur der Marktfunktion zunehmend zugunsten der neoliberalen Wettbewerbsorientierung zurückgedrängt.

Einer europäischen Harmonisierung stehen außerdem die folgende Hindernisse entgegen:

- Das immer noch große sozio-ökonomische Gefälle zwischen den Mitgliedsstaaten.
- Erhebliche institutionelle und rechtliche Differenzen.
- „soziales Dumping“ auf Seiten der reichen Länder (bei der Harmonisierung nach unten) oder „Wettbewerbsnachteile“ auf Seiten der ärmeren Länder (bei der Harmonisierung nach oben)⁵¹, falls die Vereinheitlichung und Harmonisierung ohne eine materielle und institutionelle Umstrukturierung durchgesetzt wird.

⁴⁷ Siehe. R. O. Keohane und S. Hoffmann, Institutional Change in Europe in the 1980s, in: Dies. (eds.), The New European Community, Boulder; San Francisco; Oxford 1991, S. 1-40, bes.: S. 18f. Zellentin weist in diesem Zusammenhang darauf hin: „Zu Beginn der neunziger Jahre hat das scheinbare Aufleben der regionalen Integration Westeuropas (durch Binnenmarkt, Einheitliche Akte, Europäische Union) dazu geführt, daß selbst der 'Realist' Stanley Hoffmann und der 'Regime'-Forscher Robert Keohane (...) behaupten, daß europäische Integration in den neunziger Jahren aufgrund des prinzipiellen Konsenses der großen Mitglieder über die Ausweitung der Gemeinschaftsaufgaben und 'linkage among sectors, as envisaged in the theory' (Keohane/Hoffmann 1990:277) voranschreite.“ Zellentin, Der Funktionalismus..., a.a.O., S. 68-9.

⁴⁸ EG-Vertrag Art. 3b [Einzelermächtigung; Subsidiarität]: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. *In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.* (Hervorhebung H.-G. Lee) Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus“, in: T. Läufer (bearb. und engl.), Der Vertrag - Europäische Union, Europäische Gemeinschaft; Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn 1995, S. 125.

⁴⁹ Z.B. beklagt der ehemalige EG-Kommissionspräsident J. Delors die beliebige Interpretation dieses Artikels durch verschiedene Akteure wie folgt: „Ich habe leider oft das Gefühl, daß die Subsidiarität ein Prinzip darstellt, das man zwar gerne auf andere, nicht aber auf sich selbst anwendet. Dieser Vorwurf kann sich gegen die EG-Institutionen und - warum es auch verbergen? - gegen die Kommission richten. Aber diese Kritik kann auch auf den Ministerrat zutreffen, denn in diesem Kreis beruft man sich hin und wieder auf die Subsidiarität, um jede Entscheidungsfindung hinter einem Netz von Bedingungen zu verbergen, die sowohl der Leistungsfähigkeit als auch der Klarheit des gemeinsamen Handelns schaden“, in: J. Delors, Das Neue Europa, München 1993, S. 160.

⁵⁰ Vgl. G. Ross, Assessing the Delors Era and Social Policy, in: S. Leibfried and P. Pierson (eds.), European Social Policy: Between Fragmentation and Integration, Washington, D.C. 1995, 357-388.

⁵¹ Auf dieses Dilemma weist K. Busch folgendermaßen hin: „In der Übergangsphase zur WWU wird die Konvergenzpolitik vor allem die sozialen Interessen der abhängig Beschäftigten in den südlichen EU-Staaten beein-

- Der fehlende politische Wille zum Aufbau eines sozialen Europas.

Alle diese Elemente widersprechen dem funktionalistischen Ansatz, wonach die Supranationalisierung von Politiken, Organisationen und Verbänden etc. auch im Bereich von Sozialpolitik und Arbeitsbeziehungen der EU sich in der näheren Zukunft vollziehen soll. Erforderlich wäre dagegen zu analysieren bzw. zu erklären, warum, wie und in welchem Zusammenhang begonnen wurde, in den 70er Jahren auf einem sehr niedrigen Niveau über die Sozialintegration, die im ursprünglichen liberalen Integrationskonzept sehr abstrakt und am Rande (des Römischen Vertrages) enthalten war, zu diskutieren; desweiteren sollte betrachtet werden, warum diese Diskussion in den 80er Jahren vorangekommen ist und was für ein veränderter Zusammenhang über ihre zukünftige Entwicklung bestimmen könnte.

Methodologisch gesehen mag der Neofunktionalismus zwar die Eigendynamik der Integration bei den Entscheidungsstrukturen und -prozessen, nicht aber die internen und externen Rahmenbedingungen der Integration erklären. Offen bleibt dabei das Wechselverhältnis zwischen Strukturtransformationen und strategischen Orientierungen, das einen solchen Policy-Making-Prozeß maßgeblich bestimmen würde.

Die Methodologie und Eigenständigkeit des Funktionalismus muß m.E. auch vor dem theoretischen und politischen Hintergrund seiner Entstehung erklärt werden. Innerhalb der etablierten institutionalistischen Theorien blühten die funktionalistischen Ansätze in den 50er/60er Jahren. Theoretisch gesehen hing das zum einen damit zusammen, daß man die staatszentrierte⁵² und machtorientierte Analyse überwinden wollte, weil diese als die wichtigste Ursache der vergangenen Konflikte betrachtet wurde und gleichzeitig die zunehmend interdependenten Beziehungsgeflechte in der modernen ausdifferenzierten Gesellschaft außer Acht zu lassen schien. Zum anderen entsprach der Funktionalismus auch den ideologischen Interessen der amerikanischen Hegemonie im Kalten Krieg. Die Förderung der liberalen Marktwirtschaft sowie die Entmystifizierung des (National-) Staates wurden so theoretisch begründet und legitimiert.

Die theoretischen Entwicklungen zuerst der systemanalytischen Ansätze von D. Easton⁵³ und der pluralistischen Policy-Analyse R. Dahls (Polyarchy)⁵⁴ sowie später der Kommunikations-/ Lernprozeßtheorien von K. Deutsch⁵⁵ und L. Lindberg/ Scheingold⁵⁶ als Teile der Integrationstheorie hatten maßgeblich sowohl die eigenständige Weiterentwicklung des funk-

trächtigen, in der Endstufe der WWU würde dagegen ein Prozeß des Lohn- und Sozialdumpings zu Lasten der höher entwickelten EU-Länder einsetzen.“ K. Busch, Europäische Integration und Tarifpolitik: Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion, Köln 1994, S. 67.

⁵² Nach der Meinung Willkes „durchzieht in Kontinentaleuropa die *Staatszentriertheit* der Gesellschaftstheorie seit Machiavelli über Hegel bis zu Max Weber ungebrochen bis heute die Debatte (...) In der anglo-amerikanischen Tradition dagegen ist der Staat als Gegenstand gesellschaftstheoretischer Analyse nahezu verlorengegangen und muß erst mühsam wiederentdeckt werden (Evans 1985)“. Vgl. H. Willke, Systemtheorie III: Steuerungstheorie, Stuttgart 1995, S. 22.

⁵³ Vgl. D. Easton, A Framework for Political Analysis, New York 1965. „David Easton, the first political scientist to analyze politics in explicit system terms, distinguishes two types of inputs into the political system: *demands* and *supports*.“ Siehe., G. A. Almond and G. B. Powell, Jr., Comparative Politics, - System, Process and Policy, Boston 1978, S. 9-10.

⁵⁴ Vgl. R. A. Dahl, Polyarchy: Participation and Opposition, New Haven 1971.

⁵⁵ Vgl. K. W. Deutsch, Nationenbildung, Nationalstaat, Integration, Düsseldorf 1972.

⁵⁶ Vgl. L. N. Lindberg/S.A. Scheingold, Europe's Would-Be Polity, Englewood Cliffs, N.J. 1970.

tionalistischen Ansatzes als auch seine modifizierten Anwendungen durch E.B. Haas und D. Mitrany⁵⁷ sowie J. Nye⁵⁸ zum regionalen (im allgemeinen) und europäischen Integrationsprozeß (im besonderen) beeinflußt.

Das Problem der funktionalistischen Herangehensweisen sehe ich vor allem darin, daß sie die Dimension der Politik und des Policy-Making-Prozesses verabsolutieren. Diese radikale Trennung von Politik und Ökonomie begrenzt ihre Erklärungskraft. Die Politik ist weder allein von der Ökonomie abhängig noch absolut von ihr getrennt. Sie sind getrennt und gleichzeitig verbunden.

Desweiteren erklären solche methodologischen Ansätze überhaupt nicht den systematischen Charakter des gegenwärtigen turbulenten Wandels.⁵⁹ Qualitative Veränderungen, also die ökonomische, politische und gesellschaftliche Transformation und die Veränderung der Rahmenbedingungen der nationalen/ internationalen Regulation, die die westlichen Industrienationen seit Mitte der 70er Jahre erfahren, werden nicht beleuchtet. Darin liegt die entscheidende Schwäche dieser evolutionstheoretischen Ansätze.

Dieser strukturelle/ institutionelle Wandel und die neu entstandene Handlungsebene können nicht getrennt betrachtet werden. Vielmehr ist eine angemessene historisch-strukturelle Methodologie zu entwickeln. Nur so können die neue sozialpolitische Konfiguration und die veränderten Formen der Akkumulation sowie die neuen strategischen Orientierungen des Staates/ der Akteure im europäischen Mehrebenensystem erklärt und Determinismen verhindert werden.

2.2 Die Netzwerkanalyse

Die Netzwerkanalyse, der neuerdings als einem wichtigen Pol der etablierten institutionellen Integrationstheorien und der Policy-Analyse viel Aufmerksamkeit zuteil wird⁶⁰, ist eng mit der interdependenten Interpretationsweise verbunden. Zwar läßt sie sich als eine selbständige Disziplin im Gegensatz zu Pluralismus und Makro-/Mesokorporatismus bezeichnen, aber die Grundlagen ihrer Analyse und ihrer methodische Herangehensweise sind im Grunde genommen auf die funktionalistische Erklärung der Integrationsdynamik bezogen. Ein Unterschied zum allgemeinen (neo-) funktionalistischen Ansatz liegt jedoch darin, daß sie die Eigenlogik und Dynamik der Integration insbesondere mit Blick auf den Verhandlungsprozeß/-mechanismus im Ministerrat sowie die 'bureaucratic intermingling'⁶¹ in der Kommission und der nationalen Administration etc. zu erklären versucht.

⁵⁷ Vgl. D. Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago 1966.

⁵⁸ Vgl. J. S. Nye, Jr., *Comparing Common Markets: A Revised Neofunctional Model*, in: Lindberg and Scheingold (eds.), *Regional Integration*, Cambridge 1971.

⁵⁹ Vgl. J. N. Rosenau, *Turbulence in World Politics - A Theory of Change and Continuity*, Princeton 1990.

⁶⁰ „Im Zentrum neuerer steuerungstheoretischer Konzepte steht die Beobachtung, daß moderne Gesellschaften in vielen Bereichen durch netzwerkartige Organisationsformen gekennzeichnet sind und Problemlösungen zunehmend auf 'horizontal policy coordination' in 'joint decision systems' oder 'pluralistischen policy-Netzwerken' basieren.“ D. Messner, *Die Netzwerkgesellschaft: Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*, Köln 1995, S. 169.

⁶¹ Vgl. R. O. Keohane and S. Hoffmann, *Institutional Change...*, a.a.O., S. 11.

Noch stärker als Williamsons⁶² hebt Mayntz⁶³ hervor, daß dieses Netzwerk vor allem als ein ganz neues „Organisations-, Koordinierungs- und Steuerungsmuster“⁶⁴ verstanden wird, das sich in Wirtschaft und Gesellschaft herausgebildet hat: „Aber Netzwerke können mehr als eine Zwischenstation zwischen Markt und Hierarchie sein: sie können auch einen qualitativ anderen Typus von Sozialstruktur repräsentieren, der durch eine Kombination von Elementen der beiden anderen grundlegenden Ordnungsformen charakterisiert wird, nämlich auf der einen Seite das für Märkte typische Vorhandensein einer Vielzahl von autonom Handelnden (oder Subjekten) und auf der anderen Seite die für Hierarchien typische Fähigkeit, gewählte Ziele durch koordiniertes Handeln zu verfolgen.“⁶⁵

Die grundlegende Methodologie dieser netzwerkorientierten Policy-Analyse ist auf die Erforschung der europäischen Politik-Gestaltung übertragen worden (Scharpf 1985, Schumann 1991, Windhoff-Heritier 1993). Die traditionelle Dichotomie von supranational und national soll durch die Analyse der „dritten Ebene“ überwunden werden. So verweist Schumann z. B. neben der häufigen Modifikation von Verfahrensregeln im EU-Policy-Making-Prozeß auf die Existenz verschiedener Fachministerräte: „Diese funktionale Differenzierung, noch akzentuiert durch die von Politikfeld zu Politikfeld unterschiedliche Kompetenzverteilung, hat mehrere Implikationen. Einmal dergestalt, daß die Ratsmitglieder auf diese Weise nicht nur in ein Zwei- (supranational, national), sondern ein Drei-Ebenen-Spiel verwickelt sind, bei dem es auch darum geht, spezifische Politikfeld/ Policy-Interesses zu berücksichtigen (Peters 1992:79). Zum zweiten findet diese funktionale Differenzierung des Rates ihre Entsprechung in der Kommission, im Europäischen Parlament und bei den Euro-Verbänden sowie auf der nationalen Ebene und zwar sowohl in der Administration wie bei den Verbänden.“⁶⁶

Die Netzwerkanalyse, die eigentlich funktional die Kluft zwischen Struktur und Handlung bzw. zwischen Markt und Hierarchie überwinden soll, macht also bei der Analyse der Gestaltung der Integrationspolitik besonders auf die Entwicklung der EG als Mehrebenensystem aufmerksam. Diese Definition der EG als Mehrebenensystem geht auf den Anfang der 70er Jahre zurück. Damals hatte D. J. Puchala das besondere politische Verbindungssystem in der EG als „Konkordanzsystem“⁶⁷ bezeichnet, mit dem das umfassende Geflecht sowie der Mechanismus zwischen den Nationalstaaten, supranationalen und regionalen Instanzen begrifflich zu fassen versucht wurde: „In fact, the most complex Concordance Systems may

⁶² Vgl. O. E. Williamson, *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperation*, Tübingen 1990.

⁶³ Vgl. R. Mayntz, *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen*, in: A. Heritier (Hg.), *Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung*, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, Opladen 1993, S. 39-56, hier: S. 43-44.

⁶⁴ „Diese netzwerkartigen Organisationsformen und darauf basierende Steuerung können interpretiert werden als Reaktionen auf die sozialen, politischen und ökonomischen Ausdifferenzierungs-, Spezialisierungs- und Interdependenzphänomene.“ Messner, *Die Netzwerkgesellschaft...*, a.a.O., S. 169.

⁶⁵ Mayntz, *Policy-Netzwerke...*, ebd., S. 43-44.

⁶⁶ W. Schumann, *Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse – Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung*, in: A. Héritier (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, S. 394-431, hier: S. 400.

⁶⁷ Vgl. D. J. Puchala, *Of Blind Men, Elephants and International Integration*, in: *Journal of Common Market Studies*, 3/1972, S. 278.

include actors in four organisational arenas - the subnational, the national, the transnational and the supranational.“⁶⁸

D. J. Puchala definierte Integration als einen Vorgang, in dem es Akteuren möglich ist, ihre Interessen zu harmonisieren, ihre Gegensätze auszugleichen und von ihren Interaktionen gegenseitig zu profitieren. Die Staaten und Regierungen bleiben zwar nach wie vor im Vergleich zu anderen Akteuren dominant, aber untereinander sind sie gleichberechtigt: „In contrast to familiar federal systems, there is no prevailing or established hierarchy or superordination-subordination relationship among the different kinds of actors in the system. Instead, each of the actors remains quasi-autonomous (more or less so depending upon issues in question), all are interdependent, and all interact in pursuit of consensus that yield mutual rewards.“⁶⁹

Die Netzwerkanalyse konzentriert sich darüber hinaus auf die Erklärung des besonderen funktionalen Zusammenhangs des Policy-Making-Prozesses in diesem Konkordanzsystem. Für die Policy-Netzwerkanalyse sind vor allem Mayntz zufolge korporative Akteure vorausgesetzt, „die imstande sind, strategische Entscheidungen, zu fällen, mit anderen korporativen Akteuren zu verhandeln und Kompromisse zu schließen“⁷⁰. Deshalb geht diese Policy-Analyse davon aus, daß sich die Welt nicht aus Gruppen, sondern aus Netzwerken zusammensetzt.⁷¹

Die Netzwerkanalyse macht nicht nur auf die vertikale Struktur zwischen den Instanzen in der EU, sondern insbesondere auch auf die horizontalen politischen Beziehungsgeflechte⁷² und ihre Wechselbeziehungen, also zwischen Ministerrat, der Kommission und Europäisches Parlament⁷³ sowie den anderen Interessengruppen und Verbänden, aufmerksam. Das eigentliche Problem liegt jedoch darin, daß sie das Verflechtungsverhältnis in der EU-Entscheidungsstruktur als ein pluralistisches Gleichgewicht betrachtet und von daher die Determinanten des Bargaining lediglich aus der Perspektive der „autonomen“ Funktion der Netzwerke definiert. Im Mittelpunkt ihrer Analyse steht damit der verwaltungstechnische Gedanke der Interessenharmonisierung anstelle der realen Interessengegensätze. Dabei wird die Frage vernachlässigt, wie/warum diese Mehrebenenstruktur, je nach den Interessenkonstellationen (z.B. marktstabilitätsorientierte- und kohäsionsorientierte Politikfelder) und je nach den Verhandlungspositionen der verschiedenen Akteure (z. B. Unternehmensverbände und Gewerkschaften) sehr unterschiedliche Ergebnisse/Einflüsse haben kann. Die strategischen Prioritäten bestimmter Politikfelder zugunsten der Marktintegration (z. B. Wirtschafts- und Wäh-

⁶⁸ Ebd.

⁶⁹ Ebd.

⁷⁰ Mayntz, Policy-Netzwerke..., ebd., S. 43.

⁷¹ A.a.O., S. 39.

⁷² Schumann weist darauf wie folgt hin: „Die besondere Konstruktion als Organ im EG-System, etwa ihre exklusive Rolle beim supranationalen Agendasetting oder die (Politik)Verflechtung zwischen Kommission und mitgliedstaatlichen Akteuren bei der Implementation sowie die ‚verfassungspolitischen‘ Auseinandersetzungen in dieser Phase, bieten interessante Ansatzpunkte für policy-analytische Untersuchungen und Überlegungen.“ W. Schumann, Die EG als neuer Anwendungsbereich..., a.a.O., S. 402.

⁷³ Für die Netzwerkanalyse ist vor allem wichtig, daß dieses Parlament keine homogene Instanz ist, das einheitliche Interesse vertreten soll: „Dies verweist darauf, daß das Europäische Parlament sich durchaus nicht immer als einheitlicher Akteur mit der dominierenden Forderungen nach mehr Kompetenzen darstellt, sondern Policy-Netzwerk-, Fraktions-, und nach wie vor auch nationale Bindungen eine Rolle spielen“. W. Schumann, Die EG als neuer Anwendungsbereich..., a.a.O., 404.

rungepolitik, Handelspolitik und Forschungs- und Technologiepolitik etc.) sowie beim intergouvernementalen Bargaining⁷⁴ werden dabei vernachlässigt. Vielmehr geht es diesem Ansatz um die Politikverflechtung⁷⁵ zwischen angeblich gleichgewichtigen Instanzen bzw. Akteuren.

Dabei werden z. B. die Machtgefälle zwischen dem Ministerrat als realer Gesetzgebungsinstanz und dem europäischen Parlaments, das trotz der Anerkennung einiger Anhörungs- und Mitspracherechte durch den Maastrichter Vertrag keine zentrale Gesetzgebungsfunktion hat, sowie die unterschiedlichen Einflußmöglichkeiten zwischen den Groß- und Klein-Mitgliedsländern im Ministerrat u.a. außer Acht gelassen. Dieses wird nicht als Grenze einer differenzierten Netzwerkpolitikgestaltung wahrgenommen, sondern umgekehrt lediglich als Chance einer positiven Politikgestaltung betrachtet. Außerdem darf nicht vergessen werden, daß die Bewegungsspielräume der nicht-hierarchischen Mechanismen und der nicht-staatlichen Akteure manchmal sehr instabil und häufig durch die Veränderung der internen und externen Integrationsrahmenbedingung sehr variabel sind.

Die netzwerkorientierte Policy-Analyse konzentriert sich auf die Aufklärung der Rolle der Gemeinschaftsinstanzen wie der Kommission. Ihr sind im Rahmen des Vertrages⁷⁶, den der Ministerrat ratifiziert und garantiert hat, Befugnisse zugestanden worden, die Probleme zu bestimmen, die Agenda festzulegen und die Beschlüsse zu implementieren.

Zweifellos haben solch neuartige Rollen und Initiativbefugnisse von Instanzen wie der Kommission im Integrationsprozeß eine stärkere Bedeutung erhalten. Zu klären ist jedoch, in welchem Kontext und inwiefern die Kommission ihre Handlungsautonomie bewahren und ihre unabhängigen transnationalen Aufgaben wahrnehmen kann. Hierzu wären weniger die allein handlungsorientierten, funktionalistischen und strukturdeterministischen Ansätze erforderlich, sondern vielmehr diejenigen, die auf die technischen, ökonomischen, politischen Zusammenhänge in einem gesellschaftlichen Umbruch aufmerksam machen. Im Mittelpunkt einer solchen Analyse soll der Formationswechsel (vom Fordismus zum Postfordismus) stehen, wobei sowohl der Formwandel des Staates als auch die Europäisierung der Markt-/ Poli-

⁷⁴ Burkhardt-Reich wies z. B. darauf hin, daß die wichtigen Entscheidungen in der Integration oft auch durch diplomatisches Bargaining zwischen den Regierungschefs gefällt wurden. Vgl. B. Burkhardt-Reich, *Agrarverbände*, Wien 1983, S. 21.

⁷⁵ Um das Entscheidungsdilemma zu zeigen, führt Scharpf in seinem bekannten Artikel über die Politikverflechtungs-Fälle aus: „Sie hat sich als institutionelle Falle erwiesen, aus der es offenbar weder vorwärts noch einen Ausweg gibt. Die erhofften Integrations-Fortschritte scheitern, so meine ich, an der Interaktion zweier Mechanismen: An der politischen Priorität von Sachkompromissen gegenüber institutionellen Reformen und an dem institutionellen Eigeninteresse der Mitgliedstaaten an der Erhaltung ihrer Veto-Position“. F. W. Scharpf, *Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, a.a.O., S. 347.

⁷⁶ Diese Aufgaben der Kommission sind im Art. 155 des EG-Vertrag zum Ausdruck gebracht: „Art.155 [Aufgaben der Kommission] Um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, erfüllt die Kommission folgende Aufgaben:

- für die Anwendung dieses Vertrags sowie der von den Organen auf Grund dieses Vertrags getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen;
- Empfehlungen oder Stellungnahmen auf den in diesem Vertrag bezeichneten Gebieten abzugeben, soweit der Vertrag dies ausdrücklich vorsieht oder soweit sie es für notwendig erachtet;
- nach Maßgabe dieses Vertrags in eigener Zuständigkeit Entscheidungen zu treffen und am Zustandekommen der Handlungen des Rates und des Europäischen Parlaments mitzuwirken;
- die Befugnisse auszuüben, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt.“ T. Läufer (bearb. und engl.), *Der Vertrag: Europäische Union/Europäische Gemeinschaft*, Bonn 1995, S. 229.

tikmechanismen, also die veränderten Akkumulations- und Regulationszusammenhänge im Prozeß der Globalisierung zu untersuchen sind.

Die Netzwerkanalyse sowie der neofunktionalistische Ansatz beschäftigen sich zwar mit den divergierenden dezentralen Mechanismen sowie den vielfältigen Akteuren im politischen Entscheidungsprozeß, schließlich auch mit der Entstaatlichung nach oben und unten (beim Neofunktionalismus) und den horizontalen und vertikalen Dimensionen (bei der Netzwerkanalyse). Aber sie „definieren“ nicht den Charakter der strategischen Selektivität und des Formwandels des Nationalstaates sowie die Transformation der strukturellen Akkumulationsbedingungen, d. h. den politischen und ökonomischen Strukturwandel sowie den Wandel des nationalen und internationalen Hegemonieverhältnisses. Sie akzeptieren diese Entwicklung einfach als einen permanenten funktionalen Ausdifferenzierungsprozeß.

Auf der einen Seite scheint, wie oben erwähnt, die erneute Hervorhebung des Subsidiaritäts-/ Flexibilitätsprinzips der (neo-) funktionalistischen Erwartung einer Entwicklung zum Föderalismus zu widersprechen. Insbesondere die Bereiche der Sozialpolitik und der Arbeitsbeziehungen werden nach wie vor im wesentlichen durch die nationalen Politiken bestimmt.

Zu recht weist Deppe in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die strategische Konvergenz sich „nicht in einer institutionellen Harmonisierung oder gar in transnationalen Regierungsformen [konkretisiert, H.-G. L.], sondern in einer `Diversität nationaler Politiken in der EG´, die allerdings auf die parallele Restrukturierung der nationalen Ökonomien mit dem Ziel der weltmarktorientierten Modernisierung gerichtet ist.“⁷⁷

Auf der anderen Seite hat der europäische Integrationsprozeß in den Bereichen der Regionalpolitik und der Strukturpolitik sowie der Arbeitsbeziehungen, insbesondere für die transnational operierende Unternehmen, neue eigenständige Regulationsformen hervorgebracht. Diese gehören sicherlich zu den neuen Regulationsfeldern/ -ebenen jenseits des Nationalstaates. Zu untersuchen ist, in welchem Zusammenhang diese mit der `parallelen Restrukturierung der nationalen Ökonomien mit dem Ziel der weltmarktorientierten Modernisierung´ stehen.

Wie weit diese sich etablieren wird, hängt m. E. viel stärker von den kontingenten und strukturellen Rahmenbedingungen der europäischen Integration als von den funktional/systemanalytischen Netzwerkmechanismen ab. In diesem Sinn sehe ich die Erklärungsgrenzen und -schwächen sowohl des funktionalistischen als auch des netzwerkorientierten Ansatzes darin, daß sie hauptsächlich auf die Beziehungen und Wechselwirkungen der (scheinbar) autonomen politischen Systeme und Akteure aufmerksam machen.

2.3 Die Regimetheorie

Die Regimetheorie ist Teil der neueren Theoriegeschichte der internationalen Beziehungen. Die Theorien der internationalen Beziehungen lassen sich in zwei gegensätzliche Ansätze⁷⁸, den realistischen und den liberal-institutionalistischen, unterscheiden. Während sich die

⁷⁷ F. Deppe, Die Dynamik der europäischen Integration und die Arbeitsbeziehungen, in: Ders./K.P. Weiner (Hg.), Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa, Hamburg 1992, S. 17.

⁷⁸ Vgl. J. S. Nye Jr., Neorealism and Neoliberalism, in: World Politics, 40, Jan. 1988.

Methodologie der Regulationstheorie, auf die später ausführlich eingegangen wird, auf die Analyse der Politischen Ökonomie bezieht, ist die Regimetheorie als die Synthese von Realismus und Institutionalismus anzusehen.

In den Theorien der internationalen Beziehungen geht es darum zu erklären, wie die Beziehungen der Staaten in der internationalen Politik auf Grund institutionalisierter Mechanismen und Institutionen „Kooperation“ in der „Unordnung“ und umgekehrt „Unordnung“ in der Kooperation reproduzieren. R. O. Keohane kritisiert im Hinblick auf diese Verhältnisse den traditionellen Neorealismus: „My argument is that neorealism is underspecified because it fails to theorize about variations in the institutional characteristics of world politics. Because neorealists do not properly specify the nature of the international environment, their conclusions about self-help, about reliance on unit-level capabilities, and about sources of shift in patterns of interstate relationships are often wrong or at best misleading. Different international political systems have different degrees of institutionalization.“⁷⁹

Weiterhin unterscheidet er zwischen institutionalisierten und nicht-institutionalisierten Rahmenbedingungen internationaler Politik: „In relatively non-institutionalized systems, the physical capabilities of states are most important: this is presumably what Waltz has in mind when he says of international systems, states may be able to exert influence by drawing on widespread diplomatic norms, on legally institutionalized transnational financial networks, and on those international institutions known as alliances.“⁸⁰

Die Regimetheorie rezipiert zwar auf spezifische Weise den (neo-) realistischen Machtbegriff und geht davon aus, daß die Macht- und Interessenmaximierung der staatlichen Akteure grundsätzlich in der Natur der internationalen Politik liegt. Aber sie macht darauf aufmerksam, wie und warum die internationalen Beziehungen trotz dieser Grundorientierung der Staaten nicht in einen anarchischen Zustand und in kriegerische Auseinandersetzungen münden, sondern einen Kooperationsrahmen bewahren. Sie versucht zu ergründen, wie die existierenden Regime trotz des relativen Machtverlustes der U.S.A. seit den 70er Jahren eine neue „Kooperation in Unordnung“ bereitzustellen vermögen.

Keohane argumentiert in diesem Sinne gegen eine neorealistisch verengte Perspektive: „Neorealists declare that „in a condition of anarchy, relative gain is more important than absolute gain (...) But these statements do not accurately describe U.S. policy toward Europe or Japan for at least twenty years after World

War II, or the relations among members of the European Community (EC). And they are theoretically implausible when applied to situations in which substantial mutual gains can be realized through cooperation and in which governments do not expect others to threaten them with force.“⁸¹

Die internationale Politik ist dem klassischen Realismus zufolge nicht mehr als die Summe der macht- und interessenmaximierenden (hierarchischen) Staaten. Ihre Beziehungen sind dezentral und anarchisch, weil es keine Weltregierung bzw. keinen Weltstaat geben kann. Deshalb ist die einzige Möglichkeit, die Frieden schafft und den Wohlstand in dieser anarchischen Staatenwelt sicherstellt, in einem `balance of power` durch die Bildung von Allianzen

⁷⁹ R. O. Keohane, *International Institutions and State Power*, London 1989, S. 9.

⁸⁰ Ebd.

⁸¹ A.a.O., S. 10.

und Bündnissen zu sehen. Dieser von H. Morgenthau⁸² vertretene Realismus steht in der Hobbeschen Tradition, die der Vorstellung eines idealistischen Naturzustandes der Menschen widerspricht und eine auf materiellen Interessen beruhende Macht- und Staatsanalyse begründet.

Im Vergleich dazu unterscheidet sich der Neorealismus in zwei Punkten vom Realismus. Erstens wird die Macht bei diesem als reiner Selbstzweck, beim Neorealismus aber als Mittel betrachtet, Ziele der Akteure zu erreichen⁸³. Zweitens geht der Realismus davon aus, daß die „egoistische Eigenständigkeit der Menschennatur“ die grundlegende Ursache für Kriege und Konfrontationen ist, während der Neorealismus betont, daß das von egoistischen und anarchischen Macht- und Staatspolitiken beherrschte internationale System umgekehrt auf die Handlungsspielräume der Staaten einwirkt.

Nach Keohane stützt sich der klassische Realismus auf die folgenden drei zentralen Prämissen:

- „The *state-centric assumption*: states are the most important actors in world politics;
- The *rationality assumption*: world politics can be analyzed as if states were unitary rational actors, carefully calculating costs of alternative courses of action and seeking to maximize their expected utility (...);
- The *power assumption*: states seek power (both the ability to influence others and resources that can be used to exercise influence); and they calculate their interests in terms of power, whether as end or as necessary means to a variety of other ends.“⁸⁴

Im Vergleich zu diesen klassisch realistischen Prämissen hebt der Neorealismus Waltzs den *systemischen* Charakter der anarchischen Weltpolitik, der die Handlungskalküle der individuellen Akteure bestimmt, hervor und versucht, den Reduktionismus des realistischen Machtbegriffs zu überwinden.⁸⁵ Dies ist der Grund, weshalb Kenneth N. Waltz auf die Differenz zwischen den Intentionen und den Ergebnissen des staatlichen Handelns in der Realität hinweist. Damit ist eine Akzentverschiebung von einem ontologischen Machtbegriff zu einer strukturdeterminierten Betrachtung der Macht vollzogen.

⁸² Morgenthau weist auf drei Formen der Machtbeschränkungen, die Frieden ermöglichen sollen, hin: „(1) limitation of the destructive and anarchical tendencies of international politics, (2) transformation of international politics by eliminating its destructive and anarchical tendencies altogether, and (3) accommodation of divergent interests by depriving the destructive and anarchical tendencies of international politics of their rational objectives. Of the attempts to achieve peace through limitation, the most persistent has been that of disarmament.“ H. J. Morgenthau, *Politics among Nations - The Struggle for Power and Peace*, fünfte Aufl., New York 1973, S. 383.

⁸³ Keohane erklärt die Struktur des Neorealismus von Waltz wie folgt: „ (...) Waltz's formulation of Structural Realism as a systemic theory seeks to do this by developing a concept not explicitly used by Morgenthau or Thucydides: the *structure* of the international system. Two elements of international structure are: (1) the international system is anarchic rather than hierarchic, and (2) it is characterized by interaction among units with similar functions (...) The third element of structure, the distribution of capabilities across the system, varies from system to system, and over time.“ R. O. Keohane, *International Institutions and...*, a.a.O., S. 41.

⁸⁴ A.a.O., 40.

⁸⁵ „But the key distinguishing characteristic of a systemic theory is that *the internal attributes of actors are given by assumption rather than treated as variables*. Changes in actor behavior, and system outcomes, are explained not on the basis of variations in these actor characteristics, but on the basis of changes in the attributes of system itself.“ ebd., 40-41.

Waltz identifiziert drei entscheidende Faktoren der internationalen Politik: a) das Ordnungsprinzip der Struktur (dezentral und anarchistisch), b) die Funktionen, die die Staaten erfüllen und c) die Verteilung von Fähigkeiten (die unterschiedlichen Machtbefugnisse).⁸⁶ Darüber hinaus erkennt Waltz: „Nations change in form and purpose; technological advances are made; weaponry is radically transformed; alliances are forged and disrupted.“ And yet, ‘similarity of outcomes prevails despite changes in the agents that produce them.’ Clearly, ‘systems-level forces seem to be at work’ (Waltz 1979:67, 39).⁸⁷

Aber die Staatszentriertheit und der strukturdeterministische Charakter⁸⁸ des Neorealismus Waltzs u.a. gibt keine befriedigende Erklärung für den Strukturwandel des sozialen Systems, der daraus folgenden inneren systemischen Dynamik und der Übertragung dieser Transformation der Gesellschaft auf die Außenpolitik. J. G. Ruggie kritisiert in diesem Zusammenhang zutreffend die Mängel der neorealistischen Theorie Waltzs: „The problem with Waltz’s posture is that, in any social system, structural change itself ultimately has no source other than unit-level processes (...) As a result, Waltz’s theory of „society“ contains only a reproductive logic, but *no transformational logic* (Hervorhebung von H.-G. Lee).“⁸⁹

In einem ähnlichen Kontext wie der Neorealismus bewegt sich die sog. ‘Theorie der hegemonialen Stabilität’ von C. P. Kindleberger⁹⁰. Dieser Ansatz geht von der Voraussetzung aus, daß in der anarchischen internationalen Politik nur eine absolute hegemoniale Macht Frieden und Stabilität gewährleisten kann. Gemäß diesem Ansatz soll die Hegemoniemacht einerseits wegen ihrer absoluten politischen, ökonomischen und militärischen Überlegenheit als ein Stabilisator in den internationalen Beziehungen fungieren und andererseits ihren Partnern materielle Konzessionen zugestehen, um das Führungs- und Gefolgschaftsverhältnis aufrechterhalten zu können⁹¹.

Die Theorie der hegemonialen Stabilität bezieht sich vor allem auf die Erfahrungen der beiden Weltkriege in diesem Jahrhundert⁹², die besondere Rolle der U.S.A. als Hegemonialmacht im Kalten Krieg und die Pax-Britannica im 19. Jahrhundert. Das entscheidende Defizit dieses Ansatzes besteht darin, daß er nicht erklären kann, warum es trotz des Verlustes der

⁸⁶ Vgl. K. N. Waltz, *Political Structures*, in: R. O. Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics*, New York 1986, S. 70-97.

⁸⁷ K. N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Mass.: Addison-Wesley 1979, S. 67 und S. 39. (zitiert nach J. G. Ruggie, *Continuity and Transformation in the World Polity*, in: R. O. Keohane (ed.) *Neorealism and Its Critics*, a.a.O., S. 132.

⁸⁸ „For Waltz -in contrast to Wallerstein whom he mentions only in passing - the critical international systemic property is not the hierarchial organization of exchange relations, but the horizontal organization of authority relations, or the international structure of anarchy. Not unequal exchange among economic units, but self-help by political units is the fundamental basis of international association.“ J. G. Ruggie, *Continuity and Transformation...*, a.a.O., S. 133.

⁸⁹ J. G. Ruggie, *Continuity and Transformation...*, a.a.O., S. 152.

⁹⁰ Gilpin verweist auf die Geschichte dieser Bezeichnung: „The phrase, ‘the theory of hegemonic stability’, was formulated originally by Robert Keohane to refer to the ideas of a rather diverse group of scholars regarding the relationship of a dominant economy and a liberal international system (Keohane, 1980.“ R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton 1987, S. 86.

⁹¹ Gilpin betont jedoch, daß sich diese Hegemoniefunktion der USA in den 80er Jahre gewandelt habe: „By the 1980s, the United States was pursuing protectionist, macroeconomic, and other policies that could be identified as appropriate to what Conybeare has called ‘a predatory hegemon’ (Conybeare, 1985, p. 406). With its relative decline, the United States began to shift from a benevolent to a predatory hegemon (...).“ R. Gilpin, *The Political Economy...*, a.a.O., S. 90.

⁹² Vgl. C. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley 1973.

absoluten ökonomischen, politischen und ideologischen Hegemonie der U.S.A. in einem turbulenten Wandel hin zu einem 'post-hegemoniales Zeitalter' nicht zu einer unmittelbaren Konfrontation zwischen den konkurrierenden Mächten kommt, sondern die bisherigen Regulationssysteme in einer modifizierten Weise fortbestehen und funktionieren.

Dieser streng staatszentrierte Ansatz berücksichtigt nicht die Entwicklung der neuen politischen Netzwerke (z.B. G 7, die TNCs als nicht-staatliche Akteur sowie die NGOs etc.) und die neuen Verflechtungsformen der heutigen globalen Ökonomie sowie die veränderte strategische Selektivität der Staaten. So blendet er z. B. innergesellschaftliche Voraussetzungen für staatliche Außenpolitik aus.⁹³ Dies wird insbesondere in seinem äußerst engen Machtbegriff deutlich. Die Macht wird eben nicht als spezifische Verdichtung materieller, innergesellschaftlicher Kräfteverhältnisse begriffen, sondern vielmehr auf die relativ abstrakten Kategorien ökonomische und militärische Macht zurückgeführt.⁹⁴

Bekanntlich steht das institutionalistische integrationstheoretische Paradigma diesen (neo-) realistische Organisationstheorien entgegen. Ansätze wie der Funktionalismus und die Interdependenz-Theorie, richten sich darauf, die zunehmende Interdependenz zwischen den verschiedenen Akteuren, Organisationen, Verbänden und Institutionen in den Staaten zu untersuchen. Diese funktionale Differenzierung bringt eine komplexe politische und ökonomische Verflechtungsstruktur von Institutionen und Verfahrensregeln hervor.

Die Funktion dieser interdependenten Struktur faßt Young prägnant zusammen: „In effect, the behavior of the members of an interdependent system generates reciprocal side-effects or externalities that individual members cannot ignore as they pursue their own interests.“⁹⁵

Die Interessen der Staaten werden in den Institutionen verfolgt. In diesem Sinne ist die internationale Politik nicht mehr als ein Null-Summen-Spiel zwischen den mächtigeren und den schwächeren Akteuren, sondern als ein Positiv-Summen-Spiel zu interpretieren, das beiden Seiten mittels der Beibehaltung stabiler Integration und Interdependenzen Wohlstand und Frieden ermöglicht. „For globalist and transnationalists alike the world was not a world of states any more; it had become a world society. For them the issue-area of security, with its built-in antagonisms, still exists, but the issue-area of economic well-being acquired salience, strengthening the processes of cooperation, compromise, and even integration.“⁹⁶

Diese Interdependenzbetrachtung läßt asymmetrische Machtbeziehungen nicht völlig außer Acht. Jedoch geht es ihr darum zu zeigen, wie trotz dieser asymmetrischen Beziehungen die Regulierung der Interessen ermöglicht wird. Keohane und Nye haben hierfür den Begriff „complex interdependence“ gewählt und folgend charakterisiert: „The key characteristic of complex interdependence is the well-founded expectation of the inefficacy of the use or threat of force among states – an expectation that helps create support for conventions or regimes

⁹³ Vgl. G. Junne, Theorien über Konflikte und Kooperationen zwischen kapitalistischen Industrieländern, in: V. Rittberger (Hg.), Theorien internationaler Beziehungen, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, Nr. 12, Opladen 1990, S. 353-371.

⁹⁴ Vgl. F. Deppe, Jenseits der Systemkonkurrenz - Überlegungen zur neuen Weltordnung, Marburg 1991, S. 109ff.

⁹⁵ Vgl. O. R. Young, Effectiveness of international institutions, in: J. N. Rosenau and E.-O., Czempiel (eds.), Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge 1992, S. 189.

⁹⁶ Vgl. E.-O. Czempiel, Governance and Democratization, in: J. N. Rosenau and ders. (eds.), Governance without..., a.a.O., S. 256.

delegitimizing threats of force. Western Europe, North America, and Japan form a zone of complex interdependence: power is an important element in relationships among these states (as well as between states and nonstate actors), but this power does not derive from the use or threat of force toward one another.⁹⁷

Keohane und Nye unterscheiden also die Reaktionsmuster in zwei Schemata von Empfindlichkeits- (sensitivity) und Verwundbarkeits- (vulnerability) Dependenz je nach den Interaktionen zwischen den Akteuren. Demzufolge seien in der Reaktion der Akteure und der Staaten immer die Mitberücksichtigung der Interessen der anderen, und die Kalkulation, was wäre, wenn man sie nicht berücksichtigt hätte, also die Verwundbarkeits-Dependenz viel wichtiger, als die einzelnen unmittelbaren Reaktionen auf die Beeinträchtigungen des Interesses, also die Empfindlichkeits-Dependenz.

Sie gehen davon aus, daß wie in der Spieltheorie gezeigt wird die Staaten bzw. Akteure dazu neigen, suboptimale rationale Entscheidungen zu treffen statt die Situation in einer unmittelbaren Empfindlichkeit-Dependenz-Konstellation zu wählen: „In plays of this game, both players benefit more from cooperation than from mutual defection, but each player achieves the most successful outcome by defecting, provided that her partner cooperates. In single plays of this game, players lack any way of enforcing promises; therefore, it is always rational for an egoistic player to defect.“⁹⁸ Sie gelangen zur Schlußfolgerung, daß das Positiv-Summen-Spiel in Form einer ‚kalkulierten Kooperation‘ möglich sein würde.

In einem anderen Zusammenhang kritisiert R. Keohane den neorealistischen Ansatz Waltzs, wonach unabhängig von der Veränderung auf der *unit-level* sich immer dasselbe Ergebnis in der internationalen Politik ergeben würde⁹⁹. Ihm zufolge werden die Interessenkalküle und -ziele der Akteure und ihre Interaktionen mittels eines kognitiven Lernprozesses institutionalisierte Kooperation herausbilden¹⁰⁰.

Im Gegensatz dazu bricht sich der Erklärungsversuch des Interdependenz-Ansatzes an folgenden Punkten: Zwar betrachten seine Vertreter die Macht- und Interessenverfolgung der Staaten in einem beschränkten Spielrahmen. Sie fragen aber a) dabei nicht, wie groß der Interessenunterschied zwischen den Beteiligten sein kann. b) Die Kriterien zu den Rahmenbedingungen der Akteure für das gemeinsame Interesse sind immer unbestimmt. c) Sie gehen davon aus, daß die entstaatlichte Integrationsdynamik und der interdependente Verflechtungsprozeß ununterbrochen fortgesetzt werden können. In diesem Sinne verfolgen sie einen evolutionsorientierten linearen Denkansatz.

Dieses Modell liefert keine Erklärung für qualitative Veränderungen. Nicht zuletzt wird die Integration hierbei lediglich aus der Perspektive eines Pareto-Optimums betrachtet, nach

⁹⁷ R.O. Keohane, *International Institutions and State Power*, a.a.O., S. 9. Zur ursprünglichen Benutzung dieses Begriffes, vgl. R.O. Keohane and J. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston 1977.

⁹⁸ A.a.O., S. 137, noch ausführlicher vgl. R. Axelrod and R. O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy - Strategies and Institutions*, in: *World Politics*, Vol. 38, No. 1, 1985.

⁹⁹ Z. B. geht Waltz davon aus: „Structure may determine outcomes aside from changes at the level of the units and aside from the disappearance of some of them and the emergence of others. Different ‘causes’ may produce the same effect; the same ‘causes’ may have different consequences. Unless one knows how a realm is organized, one can hardly tell the causes from the effects.“ K. N. Waltz, *Reductionist and systemic theories*, in: R.O. Keohane (ed), *Neorealism and its Critics*, a.a.O., S. 67-8.

¹⁰⁰ Vgl. R.O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Disorder in the World Political Economy*, Princeton 1984.

dem durch die Entwicklung der institutionellen Mechanismen und durch wechselseitige Integration der maximale Gewinn erzielt werden würde. Dies kann nur unter Bedingungen vollständig freier Konkurrenz erreicht werden. Aber die Integration ist vor allem nicht nur als ein Wirtschaftsprozeß, der die wirtschaftliche Liberalisierung fördert, sondern auch als ein politischer Prozeß zu sehen, der sie bestimmt und unter Kontrolle bringt. Obwohl dieser Ansatz die Machtasymmetrien anerkennt, erfüllt er die grundlegende ideologische Funktion, den Status quo dieses Machtungleichgewichts zu legitimieren. Dies geschieht, indem die Handlungsspielräume der Akteure durch die Spielregeln beschränkt werden.

Der Regimeansatz ist der dominierende Ansatz innerhalb der Theorien der internationalen Beziehungen und der europäischen Integrationsforschung. Allerdings ist umstritten, was der Begriff Regime überhaupt bedeutet. Es stellt sich die Frage, ob er Strukturen, die eng mit dem Begriff des Interesse verbunden sind, umfaßt, ob er eine relativ strukturunabhängige Handlungsoption impliziert oder ob er als ein Vermittlungsbegriff zwischen Struktur und Handlung erdacht worden ist ?

Die allgemein anerkannteste Definition des Regimebegriffes ist die von S. Krasner: „Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor's expectations converge in a given area of international relations.“¹⁰¹ Krasner erläutert desweiterm die Bestandteile des Regimebegriffs: „Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice“.¹⁰²

Der Regimeansatz geht zwar auch von Macht und Interesse als den klassischen Strukturelementen in den internationalen Beziehungen aus, die die Handlungen der Akteure bestimmen, aber er interessiert sich gleichzeitig dafür, wie die Handlungen durch den institutionellen Rahmen und durch implizierte Handlungsnormen sowie reziproke Verfahrensregeln vermittelt werden.¹⁰³ Damit wird versucht zu erklären, wie trotz der turbulenten Veränderung der `balance of power' die internationalen Beziehungen bis zur Herausbildung der nächsten Regimeform relativ stabil bleiben können.

Dieser Regimebegriff ähnelt zwar, oberflächlich betrachtet, dem Begriff der `internationalen Regulation' in der Theorie der Regulation, aber jener unterscheidet sich grundsätzlich von diesem darin, daß der Regimebegriff sowohl auf einem `staatstheoretisch recht naiv formulierten handlungstheoretischen Ansatz'¹⁰⁴ basiert, als auch keinen Bezug auf eine ökonomische Theorie nimmt. Hirsch verweist kritisch darauf, daß er „ (...) weder die Konstitutionsbedingungen gesellschaftlicher Institutionalisierungsprozesse noch die darin eingehenden und zum Ausdruck kommenden strukturellen Konflikte und Dynamiken zu erhellen vermag.“¹⁰⁵

¹⁰¹ S. D. Krasner, Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, in: International Organisation 36, No. 2, Spring 1982, S. 186.

¹⁰² Ebd.

¹⁰³ Vgl. R. O. Keohane, The Demand for International Regimes, in: International Organisation 2, 1982, S. 325ff. Und V. Rittberger, Regime theory and international relations, Oxford 1993.

¹⁰⁴ Vgl. J. Hirsch, Internationale Regulation: Bedingungen von Dominanz, Abhängigkeit und Entwicklung im globalen Kapitalismus, in: Das Argument 198, 1993, S. 204f.

¹⁰⁵ Ebd.

Die Regulationstheorie macht mit dem Begriff des hegemonialen Blockes auf den bestimmten Artikulationsmodus der ökonomischen Akkumulation, die institutionellen Formen und die Formen und Typen der Politikgestaltung, d.h. die Regulationsweise als die Existenz- und Bestandsbedingung eines Akkumulationsregimes aufmerksam. Die Regimetheorie hingegen konzentriert sich auf die formalen Bedingungen von Normen, Prinzipien, Regeln und Entscheidungsprozessen, die die Handlungsorientierung der Akteure bestimmen und das Gleichgewicht für eine stabile Systemfunktion konstituieren.

Der Regime-Ansatz bleibt institutionell beschränkt, da er die Konvergenz und Grenze der staatlichen Handlungen lediglich mittels institutioneller Kategorien (Norm, Prinzip, Regel und Entscheidungsprozeß etc.) definiert und er somit die strukturelle Veränderung der globalen Politik und Ökonomie sowie des zugrunde liegenden Machtverhältnisses außer Acht läßt. Die Strukturbrüche werden lediglich als Folgephänomene wahrgenommen, was impliziert, daß damit die Erklärung für den komplexen Formationswechsel ausbleibt. Des weiteren hält die Regimetheorie die Politik in den internationalen Beziehungen für völlig autonom von Veränderungen des Akkumulationszusammenhangs und betrachtet den bestimmte Interessen verfolgenden Staat als einheitlichen Akteur, ohne ihn gesellschaftstheoretisch präzise zu fundieren.

Für die Entstehung und Entwicklung der Regimetheorie sind verschiedene theoretische Ansätze verantwortlich. Nach Haggard und Simonis¹⁰⁶ rezipierte sie den systemischen Ansatz, den funktionalen Ansatz, die Spieltheorie, den kognitiven Ansatz, den normativ-institutionellen Ansatz und den problem-strukturellen Ansatz. Von daher grenzt sie sich je nach dem theoretischen Spektrum im großen und ganzen von den neorealistischen, den funktionalistischen und den spieltheoretischen Strömungen ab. Nach R. O. Keohane läßt sich die Regimetheorie am besten als ein 'neoliberaler Institutionalismus' bezeichnen.¹⁰⁷

Nun geht es darum, wie die Regimetheorie bei der Analyse der europäischen Integration und ihres Politikgestaltungsmechanismus insbesondere in Bezug auf die Entwicklung der Sozialpolitik und der Arbeitsbedingungen angewandt wird. Integrationstheoretisch gesehen hat sie mittlerweile besondere Aufmerksamkeit erhalten, weil sie anders als der traditionelle Neofunktionalismus oder Neorealismus den Prozeß und die Eigendynamik der Integration als eine Folge der Mischung der institutionellen Entwicklungen des Systems und der Interessenkalküle der Akteure plausibel zu erläutern vermag. Der Regimeansatz begreift die EU als ein

¹⁰⁶ Vgl. S. Haggard und B. Simonis, Theories of international regimes, in: *International Organization* 41, 3, 1987. S. 491-517.

¹⁰⁷ Vgl. R. O. Keohane, *International Institutions and State Power*, a.a.O., S. 7ff. Die Rezeption dieses Ansatzes erfolgte in Deutschland relativ spät, erst in der zweiten Hälfte der 80er Jahre. Bemerkenswert ist, daß bei der deutschen Rezeption insbesondere durch den sog. Tübinger-Kreis (Effinger, Rittberger und Zürn) v. a. bei der Anwendung dieses Ansatzes auf die Sicherheitspolitik mit dem Gerechtigkeits- und Moralbegriff neue Akzente gesetzt wurden. Die Anwendungsbereiche dieses Ansatzes haben sich schon stark erweitert: von den Verschuldungs-, Rohstoffs-, Währungs- bis zum Umwelt-, und Sicherheitsregime.

„technokratisches Regime“¹⁰⁸, aber sie wird darüber hinaus auch als ein „korporativer Akteur“¹⁰⁹ aufgefaßt.

Die Entwicklung zur Mehrebenen-Struktur der EU-Politikgestaltung läßt zwar vielfältige Anwendungsmöglichkeiten des Regimebegriffs (Sicherheit-, Umwelt-, Wirtschafts-/ Währungsregime etc.) zu, aber die institutionalistische Argumentation des Ansatzes vermag keine kohärente Erklärung dafür zu liefern, wie sich Marktförderungs- und Marktkorrekturprozesse in einem komplementären und komplexen Zusammenhang artikulieren. Die Sozialpolitik und die Arbeitsbeziehungen werden im Regimeansatz nach wie vor lediglich als das Ergebnis des intergouvernementalen Bargaining aufgefaßt.

Aber der Prozeß der europäischen Marktintegration hat auch eine positive Integration von Struktur-, Sozial-, und Regionalpolitik etc. sowie der transnationalen Regulierung der Arbeitsbeziehungen mit sich gebracht. Insbesondere ist dabei zu erörtern, *wie* und vor allem *warum* die Sozialregulation in der EU über intergouvernementales Bargaining hinaus als eine neue Form transnationaler europäischer Regulation zu deuten ist.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie weit solche Entwicklungen durch die regimetheoretische Herangehensweise, also allein im Sinne der autonomen Entwicklung der politischen Entscheidungsstruktur angemessen betrachtet werden könnte.

Wie schon erwähnt, hat sich die Regimetheorie als Synthese aus Realismus und Institutionalismus entwickelt. Aber es fehlt ihr an einer systemischen, historischen und strukturellen Betrachtung sowohl auf der theoretischen Ebene als auch auf Ebene der Analyse einzelner Politikbereiche. Ein klassisches Beispiel hierfür wäre die neorealistische Definition von Hegemonie.

Da die Definition des Hegemoniebegriffs immer noch staatszentriert ist, und sie sich auf den neorealistischen Machtbegriff („balance of power“) bezieht, kündigt Keohane z.B. ein durch Regime reguliertes und hegemoniefreies Zeitalter (After Hegemony) an. Dieses staats-theoretisch simple und naive Verständnis vermag die Erosion des Sozialstaates und die neue Artikulation der Sozialregulation im Kontext von Regionalisierung und Globalisierung nicht zu erklären. Im Gegensatz dazu versucht die Regulationstheorie Hegemonie im gramscianischen Sinne von der Gesellschaftsebene ausgehend zu entwickeln. Zur Deutung dieser neuen Form der Sozialregulation wäre es dabei erforderlich zu überprüfen, ob man diesen Hegemoniebegriff über den Nationalstaat hinaus auf die Internationale Politische Ökonomie im allgemeinen und auf die europäische Integration im besonderen anwenden kann.

In dieser Arbeit soll von daher der Versuch unternommen werden, die Regulationstheorie und die Cox'sche Globale Politische Ökonomie miteinander zu verknüpfen. Die Cox'sche Politische Ökonomie bietet durch die von ihr vollzogene Ausdehnung des gramscianischen Hegemoniebegriffs auf die internationalen Beziehungen die Möglichkeit, regulationstheoreti-

¹⁰⁸ Vgl. M. Bach, Vom Zweckverband zum technokratischen Regime - Politische Legitimation und institutionelle Verselbständigung in der Europäischen Gemeinschaft, in: H. A. Winkler und H. Kaelble (Hg.), Nationalismus - Nationalitäten - Supranationalitäten, Stuttgart 1993, S. 288-308.

¹⁰⁹ Vgl. V. Schneider und R. Werle, Vom Regime zum korporativen Akteur. Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft, in: B. Kohler-Koch (Hg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, S. 409-434.

sche Überlegungen zu erweitern.¹¹⁰ Kurz gesagt, gefordert ist angesichts des Wandels und der Erosion der nationalstaatlichen Sozialpolitik und Arbeitsbeziehungen eine angemessene theoretische Methodologie, die die Veränderungen des „industriellen Paradigmas“, der makroökonomischen Bedingungen, der Staatsform und schließlich der internationalen Regulationsform systematisch analysieren und überblicken kann.

Genau dies läßt sich mit den von der Regulationsschule entwickelten Begriffen und ihrer konkreten Empirieforschung am besten erreichen. Die sog. Cox'sche Globale Politische Ökonomie kann mit ihrem erweiterten Hegemoniebegriff diese regulationstheoretische Methodologie für die empirische Analyse des sozialpolitischen Wandel in der EU am besten erweitern und vertiefen.

2.4 Regulationstheorie und die Coxsche Globale Politische Ökonomie

Am Beginn der Entwicklung der Regulationstheorie stand die Überlegung, wie man aus einer langfristigen Perspektive das Verhältnis zwischen der `Geschichte der Ökonomie` – dem zyklischen ökonomischen Wachstums-/ Krisenprozeß – und den `gesellschaftlichen Beziehungen` erhellen könne¹¹¹. Dabei geht sie weder von einer linearen ökonomischen Gesetzmäßigkeit noch von einem allgemeinen Gleichgewicht aus. Statt dessen betreibt sie konkrete empirische Forschung und versucht, die orthodoxen ökonomischen Theorien (v.a. neoklassische und institutionalistische Theorien) im Hinblick auf das Verhältnis zwischen der Bewegungslogik der Akkumulation und der Transformationsform der gesellschaftlichen Beziehungen zu modifizieren: „Ausgangspunkt ihrer Analyse - und dies ist eines der Marxschen Erben, von denen Boyer spricht -, sind *gesellschaftliche Beziehungen* (Hervorhebung von H.-G. Lee), deren konkrete historischen Formen sowie die Konjunktion solcher Beziehungen zu gesellschaftlichen Ensembles mit eigener historischer Bewegungslogik.“¹¹²

Die Analyse der Entstehung, Entwicklung und Krise der als Fordismus bezeichneten kapitalistischen Akkumulationsperiode nach den zweiten Weltkrieg steht im Zentrum der Regulationstheorie. Über die Erforschung dieser fordistischen Phase hinaus beschäftigt sich der Regulationsansatz jedoch auch mit der allgemeinen und grundlegenden Frage, warum die kapitalistische Akkumulation krisenhaft ist, und warum sie *trotz und wegen* dieser Krisen reguliert wird. Im Mittelpunkt ihrer Analyse steht die Forschung über die Regulation der gesell-

¹¹⁰ Vgl. B. Jessop, Regulation und Politik - Integrale Ökonomik und integraler Staat, in: A. Demirovic, H.-P. Krebs und T. Sablowski (Hg.), Hegemonie und Staat - Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess, Münster 1992, S. 232ff.

¹¹¹ R. Boyer formuliert dies folgendermaßen: „Using long-term historical data to enrich and critically elaborate Marxist intuitions concerning the dynamics of capitalists economies is the aim of the regulation approach.“ R. Boyer, The Regulation School: A Critical Introduction, New York 1990, S. 31.

¹¹² Vgl. K. Hübner, Theorie der Regulation: Eine kritische Rekonstruktion eines neuen Ansatzes der Politischen Ökonomie, Berlin 1989, S. 114. Hübner führt weiter aus: „Dieses Verständnis von gesellschaftlicher Entwicklung und Dynamik unterscheidet die Regulationstheorie sowohl von den neo-schumpeterianischen Entwicklungstheorien, wie sie die `Lange-Wellen`-Debatte dominieren, als auch von der Mehrzahl marxistischer Theorievarianten des Langen Wellen - Konzeptes.“ Ebd.

schaftlichen Beziehungen.¹¹³ In diesem Zusammenhang beschäftigte sich Aglietta Mitte der 70er Jahre mit den folgenden Fragen:

- a) „What forces transform the social system and guarantee its long-run cohesion?
- b) Are the conditions and modalities of this cohesion capable of evolution?
- c) In what conditions and by what processes are qualitative changes in the relations of production induced?
- d) Is it possible to identify stages in the development of capitalism and can such an identification interpret the structural crises of this mode of production?
- e) Is the present crisis a sequel to other historical changes internal to capitalism, and does it offer a basis for hypotheses about future class struggles?“¹¹⁴.

Damit beansprucht die Regulationstheorie eine Theorie zu sein, die, über eine einfache Erklärung und Analyse des Fordismus hinaus, eigenständige methodologische Grundlagen hat. Ihren Ausgangspunkt bildet die Kritik der theoretischen Inkompetenzen bzw. Mängel der beiden orthodoxen Theorien über die Krisen und ihre unterschiedlichen Abläufe, d.h. der neoklassischen Ökonomietheorie und des strukturalistischen Marxismus. Diese werden durch die Entwicklung eigenständiger Begriffe wie z. B. „Regulation“ zu überwinden versucht. Gemeint ist nach Lipietz damit: „(...) In manchen unseren Formulierungen bezeichnet die >>Regulation<< einfach >>das, was nötig ist, damit die Reproduktion *trotzdem* funktioniert<<. Um die Krise zu erklären, versuchten wir zu erklären, was zuvor nicht in der Krise war, nämlich der Fordismus.“¹¹⁵

Mit dem Regulationsbegriff sollen sowohl das neoklassische allgemeine Gleichgewicht¹¹⁶ als auch der strukturalistische Reproduktionsbegriff überwunden werden. Insbesondere ist

¹¹³ Diese gesellschaftlichen Beziehungen sind von zentraler Bedeutung für die Regulationstheorie: „The study of capitalist regulation, therefore, cannot be the investigation of abstract economic laws. It is the study of the transformation of social relations as it creates new forms that are both economic and non-economic, that are organized in structures and themselves reproduce a determinant structure, the mode of production.“ Vgl. M. Aglietta, *A Theory of Capitalist Regulation - The US Experience*, London 1979, S. 16.

¹¹⁴ Ebd. S. 16-17. Mit diesen differenzierten konkreten Fragestellungen gehen die Regulationisten davon aus, daß die Regulationstheorie nicht nur als eine Theorie des Fordismus verstanden werden kann, sondern darüber hinaus auch eine *Methode* einer allgemein anwendbaren Theorie darstellen soll. Vgl. R. Boyer, *The Regulation School*, a.a.O., S. xviii.

¹¹⁵ Lipietz formuliert die kritische Ablehnung des althusserianischen Reproduktionsbegriffes wie folgt: „Wir bestreiten die althusserianische Lesart von Marx, die einen *Bruch* zwischen `der Produktion als Tätigkeit, Vergegenständlichung eines Subjektes´ und `dem Begriff einer Produktion ohne Subjekt, die umgekehrt bestimmten Klassen ihre Funktionen zuweist´ (ebd.:360; korr. Übers.), behauptet. Weitergehend hat die Hypostasierung der >>Reproduktion<< (als widerspruchsfreie Entität) schwerwiegende Konsequenzen für die Konzeption der Entwicklung.“ Vgl. A. Lipietz, *Vom Althusserianismus zur >>Theorie der Regulation<<*, in: A. Demirovic (Hg.), *Hegemonie und Staat*, Münster 1992. S. 37-38.

¹¹⁶ Stanger faßt die zentralen Defizite dieses Gleichgewichtsgedankens in Anlehnung an Kaldor folgendermaßen zusammen: „Die `Irrelevanz der Gleichgewichtsökonomie´ (Kaldor) zeigt sich erstens in der Abstraktion vom Prozeß der Kapitalakkumulation als dem Zentrum ökonomischer Dynamik im kapitalistischen System; zweitens an den Implikationen, die sich aus der für die Geltung der neoklassischen Stabilitätsdoktrin unerläßlichen Annahme konstanter Skalenerträge in Bezug auf das Verständnis des technischen Fortschritts ergeben; und drittens an dem Modell vollkommener Konkurrenz, das die aus der Grundstruktur arbeitsteiliger Privatproduktion resultierende Steuerungsproblematik einer kapitalistischen Ökonomie, die ex-post-Koordination privatdezentraler Entscheidungen über Märkte, systematisch unterschlägt.“ M. Stanger, *Krisentendenzen der Kapitalakkumulation - Theoretische Kontroversen und empirische Befunde*, Berlin 1988, S. 209 und S. 210.

hierbei das Verhältnis zwischen Strukturalismus und Regulationsschule interessant. Viele Vertreter des Regulationsansatzes können als `revoltierende Söhne` des althusserianischen Strukturalismus gelten. Zwar anerkennen die Regulationstheoretiker die Leistung des althusserianischen Strukturalismus, daß er gegen „the fossilization and ideological usage of Marxism“¹¹⁷ in den 60er Jahren gekämpft hatte. Aber sie kritisieren zugleich, daß seine deterministische Haltung, jegliche Form des Historizismus abzulehnen, Forschungen über die Krise und den Wandel der kapitalistischen Vergesellschaftungsweise völlig außer Acht gelassen hat.

In diesem Sinne hebt Boyer den folgenden Zusammenhang hervor: „In stressing the structurally invariant features of the capitalist mode of production, one neglects to analyze the changes that mark it. One underestimates its contradictions, to the point where history appears almost immobile. *In reality, it is a spiral, a process of innovation and of reproduction according to modalities that change from one period to the next.*“¹¹⁸ (Hervorhebung von H.-G. Lee). Die Regulationstheoretiker versuchen also zu erklären, welche Prozesse die Dynamik und Krise der kapitalistischen Akkumulation erzeugen und wie sich diese transformieren und damit eine neue Wachstumskonfiguration herausbilden. Anschließend hieran stellt sich die Frage, auf welche Weise eine solche Wachstumskonfiguration *artikuliert*¹¹⁹ werden kann. Aus diesem Grund steht die Regulationstheorie, wie Hübner meint, insbesondere die Pariser Forschergruppe, nicht im Gegensatz, zu einer `Theorie der mittleren Reichweite`¹²⁰, weil sie eine bestimmte Wechselbeziehung bzw. Kohärenzform zwischen Akkumulation und Regulation als historisch unterscheidbare Modelle konstruiert.

Hierbei ist zu untersuchen, ob und wie eine bestimmte Logik zwischen dem langfristigen kapitalistischen Akkumulationsprozeß und entsprechenden institutionellen Formen, dem Vorhandensein implizierter und explizierter Normen etc. sowie den bestimmten Verhaltensmustern, die dieses Akkumulationsregime unterstützen, festzustellen ist. Es geht also speziell um das Verhältnis zwischen dem Ökonomischen und dem Sozialen, um die sog. Doppelbewegung¹²¹ im Sinne Polanyis und wie darin diese historisch konkret erscheint. Die Regulationstheorie versucht einerseits, die theoretische Enge des neoklassischen methodologischen Individualismus als ein ahistorisches und abstraktes Modell, dem es völlig an einer systematischen Gesellschaftsanalyse fehlt, kritisch zu überwinden. Andererseits betont sie die Kontin-

¹¹⁷ Vgl. R. Boyer, *The Regulation School*, a.a.O., S. 12. Zu erinnern ist an die Diskussion über die Begriffe „Produktionsweise“ und „Gesellschaftsformation“ in den 60er Jahren in Frankreich.

¹¹⁸ Ebd.

¹¹⁹ „Einer der theoretischen - begrifflichen Ausgangspunkte der Regulationsschule ist der Begriff der *Produktionsweise* und ihrer `Artikulation`. Folgt man Laclau (1981, S. 32ff.), dann läßt sich unter Produktionsweise ganz allgemein ein integrierter „Komplex von gesellschaftlichen Produktivkräften und Produktionsverhältnissen, die mit einer bestimmten Art des Eigentums von Produktionsmitteln verbunden sind“, verstehen. `Artikulation` wiederum meint eine spezifische Form, die ein System von Beziehungen zwischen heterogenen Elementen annimmt (ders. 1981, S. 207)“ K. Hübner, *Theorie der Regulation*, a.a.O., S. 104.

¹²⁰ „Ihr (Boyer und andere CEPREMAP-Vertreter der Regulationstheorie: Hervorhebung von H.-G. Lee) Konzept der Regulation zielt eher auf sog. `theories of the middle range` (R. Merton), verstanden als Aussagesysteme, die sich mit Formdifferenzen gesellschaftlicher Entwicklung innerhalb der kapitalistischen Produktionsweise beschäftigen“, a.a.O., S. 114.

¹²¹ Vgl. K. Polanyi, *The Great Transformation...*, a.a.O., S. 112.

genz¹²² in der Geschichte und die Existenz von Transformationen durch einen ständigen Ver-gesellschaftungsprozeß und fragt, in welcher Weise der Akkumulationsprozeß des Kapitals modifiziert wird.

In dieser Theorie haben sich die intermediären Kategorien, wie Akkumulationsregime (als die Artikulationsform der Produktionsweise), Regulationsweise und institutionelle Formen als die zentralen Begriffe herausentwickelt. Entscheidend hierbei ist, daß sich die Regulationsweise und institutionellen Formen sowie ihre Entstehung und Transformation vor allem auf die Veränderung des gesellschaftlichen Kräfteverhältnisses beziehen. Aglietta bringt das folgendermaßen zum Ausdruck: „We intend to show, therefore, how the regulation of capitalism must be interpreted as a social creation. This theoretical position will enable us to conceive crises as *ruptures* in the continuous reproduction of social relations, to see why periods of crises are periods of intense social creation, and to understand why the resolution of a crisis always involves an irreversible transformation of the mode of production.“¹²³

Also richtet sich diese eigenständige Herangehensweise der Regulationstheorie darauf, mit einer langfristigen Betrachtung über die Geschichte der Ökonomie theoretisch die neue Konfiguration der gesellschaftlichen Beziehungen mit dem krisenhaften bzw. stabilen Akkumulationsprozeß des Kapitals zu verknüpfen, ohne dabei in einen ökonomischen Reduktionismus oder gar in Teleologie zu verfallen. Dies vermag sowohl die Verengung bzw. Einseitigkeit der neoklassischen Mikroanalyse¹²⁴, die außer dem Individuum keine Gesellschaft kennt, als auch die Defizite eines versteinerten¹²⁵, strukturalistischen Reproduktionsbegriffs, der in der „essentiellen Determination“¹²⁶ gefangen ist, zu überwinden.

Allerdings sind einige Aspekte der Regulationstheorie umstritten: zu verweisen ist dabei z. B. auf das staatstheoretische Defizit, die Kritik ihres Institutionalismus, die Nicht-Entsprechungsfrage¹²⁷ mit der realen Entwicklung in der theoretischen Systematisierung der

¹²² Nach Luhmann: „Komplexität in dem angegebenen Sinne heißt Selektionszwang, Selektionszwang heißt Kontingenz, und Kontingenz heißt Risiko. Jeder komplexe Sachverhalt beruht auf einer Selektion der Relationen zwischen seinen Elementen, die er benutzt, um sich zu konstituieren und zu erhalten. Die Selektion plziert und qualifiziert die Elemente, obwohl für diese andere Relationisierungen möglich wären. Dieses >>auch anders möglich sein<< bezeichnen wir mit dem traditionsreichen Terminus Kontingenz. Er gibt zugleich den Hinweis auf die Möglichkeit des Verfehlens der günstigsten Formung.“ N. Luhmann, Soziale Systeme, vierte Auflage, Frankfurt/ M. 1991, S. 47.

¹²³ M. Aglietta, The Theory of Regulation, a.a.O., S. 16.

¹²⁴ Hübner weist auf den Charakter der neoklassischen Theorie hin: „Die allgemeine Gleichgewichtstheorie kennt außerhalb des Marktes keinerlei Institutionen und vor allem keine strategischen Situationen. Zurückführen läßt sich dieser Mangel, wie bereits kurz angedeutet, auf das spezifische Zeitkonzept der Neoklassik. In methodologischer Hinsicht lassen sich prinzipiell zwei Typen ökonomischer Modelle unterscheiden: Modelle mit logischer und Modelle mit historischer Zeit. Die Modelle logischer Zeit werden von den Vertretern der allgemeinen Gleichgewichtstheorie verwendet.“ K. Hübner, Theorie der Regulation, a.a.O., S. 19.

¹²⁵ „Das Problem des klassischen Althusserismus ist, daß die Verknöcherung der Kategorie des Widerspruchs zur Kategorie der Struktur es nicht mehr erlaubt, die >>Fusion<< zu denken, die Explosion, den qualitativen Sprung - es sei denn, daß jede Struktur in eine verallgemeinerte Struktur eingefügt wird, wodurch die Abfolge von Strukturen als eine *Variation* verstanden werden kann.“ A. Lipietz, Vom Althusserianismus zur >>Theorie der Regulation<<, a.a.O., S. 34.

¹²⁶ Vgl. C. Scherrer, Eine diskursanalytische Kritik der Regulationstheorie, in: Prokla, Heft 100, 25. Jg. 1995, Nr. 3, S. 457-482, hier: S. 463.

¹²⁷ Die bekannteste Kritik an diesem Punkt kam von R. Brenner und M. Glick: Z.B. „The first question to be asked is whether the US economy that the Regulationists portray - one structured by craft control, a multitude of competing firms and a competitive labour market - discouraged the allocation of funds to the high-risk investments in fixed capital required for innovation and the lowest-cost production. There seems little evidence that

Ökonomiegeschichte etc.. Auch wird dem Regulationsansatz manchmal wegen seines Beharrens auf den institutionellen Formen (z.B. Lohn-, Konkurrenz-, und Geldverhältnis etc.) vorgeworfen, er würde dadurch zu einer Art Institutionalismus.

„Eine präzisere theoretische Begründung von Begriffen wie >>Institution<<, >>Organisation<<, >>soziale Beziehung<<, >>Norm>> oder >>Wertesystem<<, ihres Zusammenhangs und ihres Verhältnisses zu sozialen Handeln ist ebensowenig zu erkennen wie die des Verhältnisses von >>Institution<< und >>Struktur<< (vgl. Hurtienne 1988, 191)“.¹²⁸ Sicherlich, wenn die Regulationstheorie in ihrer Analyse nur auf die Institutionen als solche, nicht auf die besondere Form des Institutionalisierungsprozesses aufmerksam macht, würde diese Kritik berechtigt bleiben. Debattiert wird weiter, ob bei der längerfristigen Darstellung der Ökonomiegeschichte einige reale empirische Verläufe und auch die neuere Tendenz zur Transnationalisierung der Ökonomie ihrer theoretischer Konstruktion entsprechen.¹²⁹

Zu erwähnen ist auch ihr eklektischer Charakter als eine Theorie, die verschiedene Theoriekonzepte rezipiert hat. Zugleich läßt sich fragen, ob die Regulationstheorie als eine einheitliche Theorie überhaupt existiert, weil so verschiedene `Schulen`¹³⁰ bzw. wissenschaftliche Gruppen die Kernbegriffe dieses Ansatzes unterschiedlich interpretieren bzw. benutzen. Der eklektische Charakter dieses Ansatzes ist sowohl als eine Schwäche im Hinblick auf die erforderliche Schärfe einer Theorie als auch als eine undogmatische Eigenständigkeit zu verstehen.

Um die Grundlagen der kapitalistischen Akkumulation zu erklären, bezieht sie sich zunächst auf die Marxsche Werttheorie¹³¹ und stützt sich weiter auf das keynesianische, kalecki-anische Theorem.¹³² Ökonomietheoretisch gesehen lassen sich z.B. aus den Beiträgen der CEPREMAP-Autoren die folgenden vier Theoriequellen benennen, „die die Grundlagen zur Konstruktion einer Theorie der Regulation liefern sollen: (1) Die keynesianische Theorie mit ihrer Betonung von Nachfrage - und Kreislaufzusammenhängen; (2) die Historische Schule und der neue Institutionalismus mit ihrer Hervorhebung institutioneller Formen sowie die Arbeiten von Durkheim; (3) der Beitrag Kaleckis als einer originellen Verbindung marxistischer und keynesianischer Theorieelemente, die insbesondere auf die theoretische Endogenisierung und die Politikhaftigkeit der Verteilungsrelationen abstellt. Von Boyer (1986c, S.18) wird noch eine vierte Theorielinie bemüht: Die Marxsche bzw. marxistische Theorie mit ih-

such investment was discouraged or that productivity growth was thus restricted.“ R. Brenner/M. Glick, *The Regulation Approach: Theory and History*, in: *New Left Review* 188, 1991, S. 67.

¹²⁸ J. Hirsch, *Kapitalismus ohne Alternative?*, Hamburg 1990, S. 26.

¹²⁹ Boyer geht auf diese Frage folgendermaßen ein: „A number of objections have been raised on this score by Brenner (1988), Bernstein (1988), and Dumenil and Levy (1988), along with many other participants in the Barcelona conference. Why, they have asked, have slowdowns in growth and recessions been simultaneous, when Fordism is at unequal stages of development in different countries? Is it possible to explain a sharp shift in growth trends through the slow exhaustion of productivity potential? What is the empirical evidence regarding the economic and social limits of the postwar regime of accumulation?“ R. Boyer, *The Regulation School*, a.a.O., S. xiiiif.

¹³⁰ Vgl. B. Jessop, *Regulation Theories in Retrospect and Prospect*, in: *Economy and Society*, Vol. 19, Nr. 2, 1990, S. 161.

¹³¹ Vgl. M. Aglietta, *A Theory of Capitalist Regulation*, a.a.O., S. 37ff.

¹³² A.a.O., S. 84.

rem im Gegensatz zum methodologischen Individualismus stehenden Ausgangspunkt gesellschaftlicher und nicht atomistisch-individueller Beziehungen“¹³³.

Der zentrale Begriff, Regulation, der die Variationen zwischen den kontingenten Momenten menschlicher Handlungen und dem strukturellen Zusammenhang der gesellschaftlichen Produktion und Reproduktion vermittelt, hat sich in kritischer Auseinandersetzung, mit dem systemtheoretischen `Autopoiesis-` bzw. Selbstorganisations-/ Selbststeuerungsbegriff entwickelt. Hübner weist z. B. darauf hin, daß, „adaptive Selbststeuerung in der Regulationstheorie erfolgt, wenn man so will, über die Transformation institutioneller Formen, die wiederum auf soziale Handlungen gesellschaftlicher Akteure zurückgeführt wird.“¹³⁴

Auch auf die `Annales Schule`, deren Ansatz auf einer abgestuften Betrachtung der Kapitalismusgeschichte in einer langfristigen Perspektive basiert, wird von der Regulationstheorie bezug genommen.¹³⁵ Im Mittelpunkt dieser Analyse steht dabei die Herausbildung und Transformation der bestimmten institutionellen Formen in einer sog. `longue durée`¹³⁶. Im Vergleich zur historischen Schule, die sich auf die Großereignisse bei der Geschichtsschreibung konzentriert hat, stellt die Annales Schule die längerfristige Entwicklung der Basisstruktur in den Mittelpunkt ihrer Untersuchung. Die monumentale Mittelmeerforschung¹³⁷ Braudels sowie die soziokulturellen Analysen von L. Febvre und M. Bloch bilden die Grundlage ihrer Geschichtsforschung. Insbesondere ist hierbei die dreistufige Gliederung des

¹³³ K. Hübner, Theorie der Regulation, a.a.O., S. 104.

¹³⁴ K. Hübner, Theorie der Regulation, a.a.O., S. 28. Darüber hinaus schreibt Hübner zur Entstehungsgeschichte des Regulationsbegriffs: „Während die Auseinandersetzung mit der modernen Systemtheorie eher jüngeren Datums ist, lassen sich demgegenüber bis in die Anfänge der siebziger Jahre zurückreichende Bemühungen aufweisen, dem Begriff der Regulation in den unterschiedlichsten Disziplinen nachzuspüren und mit ihm zu experimentieren. Zusammengefaßt finden sich diese ersten Anstrengungen zur Gewinnung eines auf soziale Prozesse anwendbaren Regulationskonzeptes in einem von F. Perroux, dem Lehrer von de Bernis (und übrigens auch von Michel Aglietta), A. Lichnerrowicz und G. Gadoffre im Jahr 1975 herausgegebenen Sammelband physikalischer, sozialwissenschaftlicher und ökonomischer Studien über `L'idee de la regulation dans les sciences`, die aus Anlaß eines gemeinsam vom College de France und dem Institut des Sciences Mathematiques et Economiques Appliquees veranstalteten Symposium präsentiert wurden. Während dieses interdisziplinären Seminars hatte u.a. Illya Prigogine die Grundgedanken der thermodynamischen Regulation dargelegt; versuchte de Bernis, im Anschluß an Perroux, Prigogine und Canguilhem die Idee der Selbststeuerung ökonomischer Systeme über widersprüchliche Entwicklungen einzelner Systemelemente zu präzisieren; thematisierte der belgische Sozialwissenschaftler P.-H. Chombart de Lauwe, im Rückbezug auf Marx und Gramsci einerseits, auf die funktionalistische Sozialtheorie T. Parsons und auf biologistische Gesellschaftsvorstellungen wie die von Homans andererseits, die Zusammenhänge von Regulation und sozialem Wandel; und lieferte J. Piaget schließlich in seinem Einleitungstext einen Beitrag über die Epistemologie der Regulation.“ Ebd.

¹³⁵ R. Boyer, The Regulation School, a.a.O., S. 74.

¹³⁶ Braudel unterscheidet bei dieser langfristigen Betrachtung der Geschichte des Mittelmeerraums die koexistierenden verschiedenen Formen der Produktionsweise (Kapitalismus), die vielfältigen Formen der ökonomischen Tätigkeiten (Marktwirtschaft), und das einfache Alltagsleben (materielles Leben). Insbesondere weist er darauf hin, daß es sich bei der Entwicklung der Form der lebenslängigen Lohnarbeit um ein relativ neues Phänomen handelt. Vgl. F. Braudel, Die Dynamik des Kapitalismus, Stuttgart 1986.

¹³⁷ F. Braudel hat in seinem Mittelmeerbuch `Mediterranee` die Drei-Stockwerk-Architektur entwickelt: a) Strukturen und lange Dauer, b) Konjunkturen und Zeiten mittlerer Reichweite c) Ereignisse und kurze Zeit. Diese Dekomposition der Geschichte in verschiedenen Etagen steht m. E. in einem engeren Zusammenhang mit der Entwicklung der regulationstheoretischen Begriffe wie Akkumulationsregime und Regulationsweise. Vgl. C. Honegger (Hg.), M. Bloch, F. Braudel, L. Febvre u.a., Schrift und Materie der Geschichte - Vorschläge zur systematischen Aneignung historischer Prozesse, Frankfurt/ M. 1977.

Strukturbegriffes¹³⁸ im Zusammenhang mit der Entwicklung der Regulationstheorie bemerkenswert.

Die Regulationstheorie wurde desweiteren sowohl durch die Hegemonietheorie Gramscis als auch vom Habitusbegriff¹³⁹ Bourdieus beeinflusst. Sie betrachtet einerseits die unterschiedlichen sozial-milieubedingten Verhaltens- und Handlungsmotive¹⁴⁰ der Individuen als ein spezifisches Moment der gesellschaftlichen Regulation und andererseits macht sie auf die komplexe, die Sozialregulation gewährleistende hegemoniale Gesamtheit der Institutionen, implizite und explizite Normen und Kultur, aufmerksam. „Stabilität und Zusammenhalt einer historischen kapitalistischen Formation sind auf *Hegemonie* gegründet. Darunter verstehen wir den gesamten Komplex herrschender Normen, Wertvorstellungen und Weltbilder, der den Kitt des ökonomischen und institutionellen Gefüges bildet, die relevanten gesellschaftlichen Konfliktfelder beschreibt, die Handlungsorientierungen der Akteure prägt, Klassenkompromisse und das Verhältnis von Zwang und Konsens legitimiert.“¹⁴¹

Außerdem hat, wie bereits gesagt, der althusserianische Strukturalismus, der zu zeigen versuchte, wie sich die Akkumulationsstruktur des Kapitalismus mittels überdeterminierender Verhältnisse reproduziert, die Entstehung der Regulationstheorie maßgeblich beeinflusst. Aber zugleich versucht die Regulationstheorie genau dieses Reproduktionsschemata des Althusserischen Strukturalismus zu überwinden. Sie betrachtet differenziert Kontinuität und Bruch der kapitalistischen Akkumulation und hebt dabei das Handlungsmoment der Subjekte gegenüber dem deterministischen Reproduktionsbegriff hervor. In diesem Zusammenhang weist Lipietz auf den wesentlichen Unterschied zwischen der Regulationstheorie und dem strukturalistischen, ‚*widerspruchsfreien*‘ Reproduktionsverständnis hin: „Die Arbeiten der Regulationisten können daher als eine dreifache Anstrengung verstanden werden:

¹³⁸ Zum Verhältnis zwischen Annals Schule und Strukturalismus führt C. Honegger folgendes aus: „Nun ist Braudels Strukturgeschichte zwar keineswegs mit >>dem<< Strukturalismus gleichzusetzen, aber die Depersonalisierung der historischen Akteure zugunsten abstrakter Größen oder geographischer Gegebenheiten, die latente Naturmythologie, die Ontologisierung unbewußter Strukturen, eine Verräumlichung des Bewußtseins als Ideologie und zudem das krude Festhalten an einem weitgehend positivistischen Wissenschaftsbegriff scheinen sich durchaus einzugliedern in andere Strömungen des zeitgenössischen französischen Denkens.“ C. Honegger, Geschichte im Entstehen - Notizen zum Werdegang der Annales, in: Ders. (Hg.), M. Bloch, F. Braudel..., a.a.O., S. 24.

¹³⁹ Bourdieu erläutert diesen Begriff folgendermaßen: „(...) der Habitus ist *Erzeugungsprinzip* objektiv klassifizierbarer Formen von Praxis und *Klassifikationssystem* (principiium divisionis) dieser Formen. In der Beziehung dieser beiden den Habitus definierenden Leistungen: der Hervorbringung klassifizierbarer Praxisformen und Werke zum einen, der Unterscheidung und Bewertung der Formen und Produkte (Geschmack) zum anderen, konstituiert sich die *repräsentierte soziale Welt*, mit anderen Worten *der Raum der Lebensstile* (...) Der Habitus ist nicht nur strukturierende, die Praxis wie deren Wahrnehmung organisierende Struktur, sondern auch strukturierte Struktur: das Prinzip der Teilung in logische Klassen, das der Wahrnehmung der sozialen Welt zugrunde liegt, ist seinerseits Produkt der Verinnerlichung der Teilung in soziale Klassen.“ P. Bourdieu, Die feinen Unterschiede, vierte Auflage, Frankfurt/ M. 1991, S. 277ff.

¹⁴⁰ Demirovic faßt den Gewinn dieses Habitusbegriff für die Konstruktion des Regulationskonzeptes in den folgenden drei Punkten zusammen: „seine leibliche Fixiertheit kann eine gewisse Verhaltenskonstanz von Individuen erklären; als generatives Prinzip von Verhaltensweisen umfasst er die Gesamtheit von kollektiven und individuellen Lebensformen; als System der sozialen Klassifikation von Klassenlagen trägt er zur Bestimmung des Prozesses sozialer Kämpfe um die Formen der symbolischen Aneignungsweise des Sozialen bei.“ A. Demirovic, Regulation und Hegemonie, Intellektuelle, Wissenspraktiken und Akkumulation, in: Ders., H.-P. Krebs und T. Sablowski (Hg.), Hegemonie und Staat - Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess, Münster 1992, S. 140.

¹⁴¹ Vgl. J. Hirsch, Kapitalismus ohne Alternative?, Hamburg 1990, S. 74.

- zu zeigen, daß die kapitalistische Reproduktion nicht von selbst funktioniert;
- zu zeigen, warum sie über lange Zeitperioden dennoch wie >>von selbst<< läuft;
- zu zeigen, warum nach Ablauf einer bestimmten Zeit eine große Krise zum Ausbruch kommt.¹⁴²

Die Regulationstheorie bietet eine kohärente Erklärung der Konfiguration des Fordismus und seiner Transformation. Bemerkenswert ist dabei vor allem, daß sie, anders als die orthodoxe Politische Ökonomie, die sich auf die Analyse des Kapitalverhältnisses konzentriert hat, das Lohnverhältnis in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen stellt.

Weil sich die traditionelle Politische Ökonomie hauptsächlich auf den wachsenden Konzentrations- und Zentralisationsprozeß des Kapitals sowie die Staatsintervention als Mittel der Krisenbewältigung konzentriert hatte, vernachlässigte sie die Frage, welche gesellschaftlichen Beziehungen eine relativ stabile Akkumulation des Kapitals ermöglichen. Dies bedeutet m.E., daß dabei die Formanalyse der kapitalistischen Akkumulation (Waren-, Geld-, Rechts-, Staatsform etc.) zu kurz kam. Desweiteren wurde das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft und zwischen Politik und Ökonomie funktionalistisch verkürzt. Deswegen wurden sowohl die Bedeutung des Staates als `die materielle Verdichtung des Kräfteverhältnisses'¹⁴³ zwischen sozialen Akteuren als auch seine hegemoniale Funktion zur gesellschaftlichen Integration und zur kapitalistischen Reproduktion unterbeleuchtet.

Im Gegensatz zur traditionellen Auffassung der marxistischen Politischen Ökonomie betrachtet die Regulationstheorie die Entwicklung des Kapitalismus als Abfolge von historischen Blöcken, in denen ein bestimmter Akkumulationstyp und eine entsprechende Regulationsform ein eigenständiges kohärentes Verhältnis konstituieren. Dies wird, so Hirsch, wiederum als eine „krisenvermittelte und international ungleichmäßige Abfolge historischer *Formationen*, die sich in ihren ökonomischen und institutionellen Strukturen erheblich unterscheiden“¹⁴⁴, verstanden.

Dabei geht es darum zu begreifen, wie die „besondere“ Konstellation aus Akkumulation und Regulation des Nachkriegszeitalters in den westlichen Industriestaaten zustande gekommen ist. Die konkrete Form, wie sich in den westlichen Industriestaaten, die die große Depression in den 30er Jahre erfahren und den zweiten Weltkrieg hinter sich hatten, eine neue Koppelungsform von Produktion und Nachfrage entwickelt hat: „Im Kern wurde die Krise der extensiven Akkumulation also durch eine radikale Veränderung der Arbeitsbedingungen überwunden, verbunden mit einer auf den neuen Regulierungsformen beruhenden Ausdehnung der inneren Märkte.“¹⁴⁵ B. Lutz bezeichnet diese neue Form des `Kapitalismus ohne Reservarmee´ in Anlehnung an R. Luxemburg als >>innere Landnahme<<¹⁴⁶.

Dies wurde erstens durch den drastisch wachsenden Produktivitätsgewinn erreicht, den die tayloristische Arbeitsorganisation ermöglichte. Zweitens gewährleistete der Staat ein kollektives Tarifvertragssystem, in dem im Rahmen des `institutionellen Dreiecks'¹⁴⁷ Staat, Un-

¹⁴² Vgl. A. Lipietz, Vom Althusserismus zur >>Theorie der Regulation<<, a.a.O., S. 49.

¹⁴³ Vgl. N. Poulantzas, Staatstheorie, Hamburg 1979, S. 119f.

¹⁴⁴ Vgl. J. Hirsch, Kapitalismus ohne Alternative?, Hamburg 1990, S. 18.

¹⁴⁵ J. Hirsch, Das neue Gesicht des Kapitalismus, - Vom Fordismus zum Post-Fordismus, Hamburg 1986, S. 50.

¹⁴⁶ B. Lutz, Der kurze Traum immerwährender Prosperität, Frankfurt/ M. 1989, S. 230.

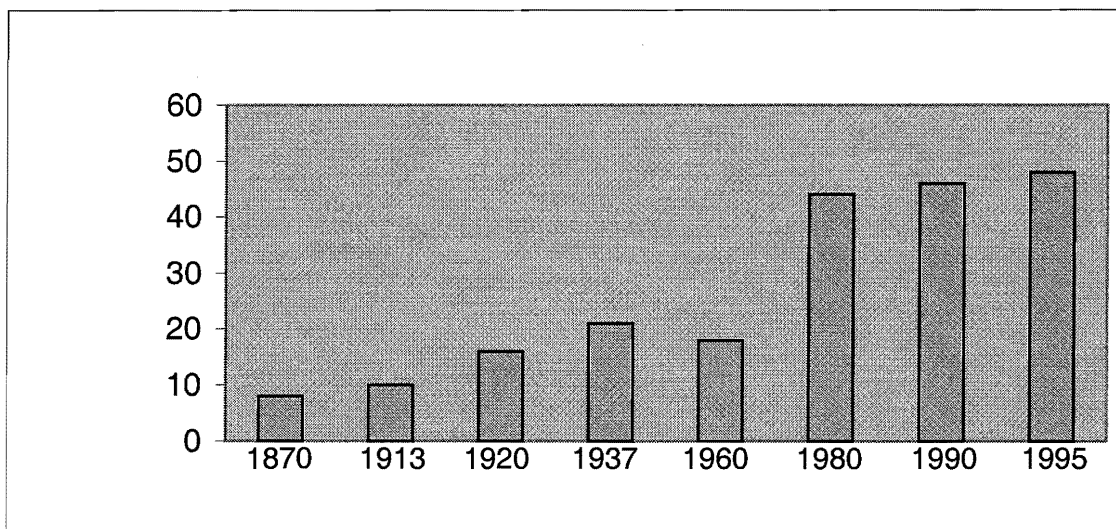
¹⁴⁷ Vgl. J. Hirsch/R. Roth, Das neue Gesicht des Kapitalismus, a.a.O., S. 72.

ternehmen und Gewerkschaften eine der Produktivitätssteigerung entsprechende Reallohnerhöhung aushandelten.

Hirsch und Roth schreiben bezüglich der Funktion dieses Tripartismus: „Dies bezog sich zunächst vor allem auf die Einkommenspolitik, d.h. die tarifvertragliche und politische Regulierung von Löhnen und Sozialausgaben. Die generelle Logik einkommensregulierender korporativer Klassenkompromisse bestand darin, die kapitalverwertungsgefährdenden Effekte von Vollbeschäftigung und umfassender sozialer Sicherung durch eine gesamtwirtschaftliche Verantwortung der Gewerkschaften, durch Lohndisziplin und eine die Kontinuität der Produktion sichernde Normierung und Institutionalisierung der Arbeitskämpfe abzuwehren.“¹⁴⁸ Zugleich hat sich in dieser Periode die staatliche Politik darauf gerichtet, die effektive Nachfrage mittels keynesianischer Interventionsmechanismen zu fördern.

Diese Politik ermöglichte den kontinuierlichen Ausbau des Sozialstaates. Sie hatte aber auch eine expansive Haushaltspolitik zur Folge, um diesen finanzieren zu können. Wenn man den Anteil des Staatshaushaltes am Bruttosozialprodukt in den entwickelten Industrieländern zwischen dem Ende des letzten Jahrhunderts mit den 70er Jahren dieses Jahrhunderts vergleicht, ist die Veränderung beeindruckend. O'Connor zufolge betrug die gesamte Staatsquote der USA damals noch ca. 8% des BSP gegenüber ca. 30% in der Gegenwart. Ganz zu schweigen von der höheren Quote in den europäischen Sozialstaaten die bis zu 50% erreichte. Die Verteilung und Umverteilung der gesellschaftlichen Produktion in der modernen fordistischen Phase wurde immer mehr durch den Staat vollzogen.¹⁴⁹

Abbildung 1 Durchschnittliches Wachstum der Staatsquoten aller OECD- Länder (in Prozent des BIP).



Quelle: Weltentwicklungsbericht 1997, S. 2.

Die Staaten haben dabei statt der Exportorientierung und der imperialistischen Expansionspolitik eine binnenmarktorientierte Entwicklungsstrategie nach amerikanischem Vorbild

¹⁴⁸ Ebd.

¹⁴⁹ Vgl. J. O'Connor, Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt/ M. 1974, S. 120ff.

verfolgt. Diese wurde zum einen im Inneren von einer besonderen Konstellation des Kalten Krieges konsolidiert, indem, so Lutz, eine „erfolgreiche nationale Politik nicht möglich ohne eine nicht nur verbale, sondern auch reale Berücksichtigung elementarer Interessen der Lohnarbeiterschaft war“¹⁵⁰. Zum anderen sind die westlichen Staaten nach außen in ein internationale Handels-, Währungs-, sowie Sicherheitsregime unter amerikanischer Hegemonie eingebunden worden, welches ein international relativ störungsfreies und kooperatives Wachstum gewährleisten konnte¹⁵¹.

Insgesamt unterscheidet sich die Regulationstheorie von der neorealistischen Theorie der hegemonialen Stabilität und dem institutionellen Regimeansatz bzw. der korporatistischen Verhandlungstheorie sowie der keynesianischen Globalsteuerungstheorie dadurch, daß sie insbesondere von der Perspektive der Produktion und Ökonomie ausgeht. Sie betrachtet systematisch den Industrie- bzw. Technologieparadigmawechsel auf der Mikroebene, den Wandel des Akkumulationsregimes auf der Makroebene sowie die sie vermittelnden Regulationsweisen auf der Mesoebene. Diese dreidimensional verzahnte Struktur einer Gesellschaft bildet Delorme zufolge ein eigenständiges ‚Entwicklungsmodell‘.¹⁵²

Im Mittelpunkt ihrer Analyse steht somit die Erklärung der besonderen Konfigurationsform, die diese Entwicklung auf der Mikro-, Makro- und Mesoebene vermittelt. Zentral ist hierbei die Rolle und Funktion der gesellschaftlichen Verhältnisse, weil die gesellschaftliche Produktion nicht nur als Produktion der materiellen Objekte, sondern darüber hinaus auch als *Produktion der gesellschaftlichen Beziehungen* zu verstehen ist¹⁵³. Untersucht wird, wie die bestimmten institutionellen Formen, die die Stabilität der Akkumulation gewährleisten, artikuliert werden.

2.4.1 Grundbegriffe

2.4.1.1 Regulation

Der Regulationsbegriff wurde Boyer zufolge¹⁵⁴ zum ersten Mal von Destanne de Bernis von der Grenobler-Schule¹⁵⁵ benutzt. De Bernis versuchte ein bestimmtes systemtheoretisches Element einzubinden, um die Marxsche Politische Ökonomie zu modernisieren. Hierbei hat sich der Begriff der Regulation entwickelt. Die Regulationstheoretiker zielen nicht darauf ab,

¹⁵⁰ In Bezug auf dieses Element führt Lutz weiter aus: „Ob dies durch mehr oder minder dauerhafte Beteiligung von Arbeiterparteien an der Regierungsverantwortung oder dadurch geschah, daß konservative Parteien wesentliche Teile der traditionellen sozialpolitischen Programmatik der Sozialdemokratie übernahmen: im Ergebnis setzte sich überall ein faktischer sozialstaatlicher Konsens durch, der letztendlich weitaus tragfähiger war als alle Koalitionsabsprachen (auch vom Typ der französischen Volksfront-Regierung) in der Zwischenkriegszeit. Dies gilt auch dort, wo die Existenz starker kommunistischer Parteien eine scheinbar unüberbrückbare Polarisierung der politischen Kräfte bewirkte oder wo die politische Szene scheinbar gänzlich von marktwirtschaftlichen Bekenntnissen und Prinzipienklärungen beherrscht war.“ B. Lutz, *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*, a.a.O., S. 192-193.

¹⁵¹ Vgl. E. Altwater, *Die Zukunft des Marktes*, Münster 1991, S. 137ff.

¹⁵² Vgl. R. Delorme, *Staat und ökonomische Entwicklung*, in: A. Demirovic, H.-P. Krebs, T. Sablowski (Hg.), *Hegemonie und Staat*, S. 158-181, hier: S. 167ff.

¹⁵³ Vgl. M. Aglietta, *A Theory of Capitalist Regulation*, a.a.O., S. 24.

¹⁵⁴ Vgl. R. Boyer, *The Regulation School*, a.a.O., S. 15.

¹⁵⁵ Jessop unterscheidet sechs verschiedene Regulationsschulen: Grenobleschule (Fr.), Paris CEPREMAP, Deutsche Schule, Amsterdam, Nordische, Nord-Amerikanische, England. Vgl. B. Jessop, *Regulationstheory in prospect and retrospect*, in: *Economy and Society*, Vol. 19, No. 2, 1990, S. 153-216, hier: S. 161.

den von Maturana¹⁵⁶ übernommenen biologischen Epistemologiebegriff „Autopoiesis“ der Systemtheorie mechanisch anzuwenden. Vielmehr wurde der Regulationsbegriff als eine Vermittlungskategorie zwischen dem Allgemeingleichgewicht und dem gesetzmäßigen Krisenprozeß entwickelt. Hierzu Aglietta: „The study of capitalist regulation, therefore, cannot be the investigation of abstract economic laws. It is the *study of the transformation of social relations* (Hervorhebung von H.-G. Lee) as it creates new forms that are both economic and noneconomic (...)“¹⁵⁷.

Dabei interessiert sich die Regulationstheorie weder für den ‚self-perpetuating invariant‘-Reproduktionsbegriff noch für das ahistorische Gleichgewicht, sondern vielmehr für die krisenhafte und von Transformationen begleitete kapitalistische Vergesellschaftungsform: „All that is reproduced is the problem of socialization: how can social cohesion exist, despite the discord of social conflict? This is the problem which the concept of regulation attempts to confront“¹⁵⁸. Im Mittelpunkt der Forschung steht dabei die bestimmte historische Konfiguration der sozialen Formen¹⁵⁹ wie Waren-, Geld-, Rechts-, Staats-, Lohnarbeitsform etc.. Die folgende Bemerkung Boyers macht das deutlich: „The theory of capitalist regulation is that of the genesis, development, and disappearance of social forms, in short, of the transformation which the separations constituting capitalism undergo“¹⁶⁰.

Mit Hilfe dieses Verständnisses von Regulation versucht die Regulationstheorie Boyer zufolge, die ökonomische Analyse mit der Beobachtung der historischen Transformation sozialer Formen zu verknüpfen, wodurch man sowohl die Neoklassik als auch den amerikanischen Institutionalismus überwinden will. Dieser Begriff, der sich hauptsächlich mit den externen (objektive) und internen (subjektive) Formen der Institutionen beschäftigt, steht zwar der deutschen Historischen Schule, wo die Bedeutung der individuellen Handlungselemente völlig außer Acht gelassen wurde, entgegen. Aber, er krankt dennoch daran, daß die dabei implizierte absolute Autonomie der Institutionen und der gesellschaftlichen Teilsysteme grundsätzlich problematisch erscheint.

Der bei allen institutionalistischen, historischen und individualistischen Ansätze fehlenden systematischen Analyse des Zusammenhangs zwischen Struktur und Handlung versucht die Regulationstheorie eine kohärente polit-ökonomische Perspektive entgegenzustellen. Sie analysiert den permanent instabilen Akkumulationsprozeß des Kapitals und erklärt, wie eine relativ stabile Akkumulation unter bestimmten institutionellen, gesellschaftlichen und strukturellen Bedingungen beibehalten werden konnte. Dabei haben sich die Begriffe Akkumulati-

¹⁵⁶ Vgl. H. R. Maturana, *Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit: Ausgewählte Arbeiten zur biologischen Epistemologie*, Braunschweig 1982. Luhmann erläutert diesen Begriff folgendermaßen: „Um deutlich zu machen, wie sehr dieser Begriff von basaler Selbstreferenz sich von einer älteren Diskussion über >>Selbstorganisation<< unterscheidet, haben Maturana und Varela dafür die Bezeichnung >>Autopoiesis<< vorgeschlagen. Die Tragweite dieses begrifflichen Reivements und ihr Verhältnis zu Problemen, wie sie in der Bewußtseinsphilosophie und der Lebensphilosophie (Fichte, Schelling) diskutiert worden sind, sind gegenwärtig noch nicht sicher zu beurteilen. Jedenfalls ist für die Systemtheorie ein weitführender Schritt damit getan, *den Selbstbezug von der Ebene der Strukturbildung und Strukturänderung auf die Ebene der Konstitution von Elementen zu übertragen* (Hervorhebung von H.-G. Lee).“ N. Luhmann, *Soziale Systeme*, a.a.O., S. 60f.

¹⁵⁷ M. Aglietta, *The Theory of Capitalist Regulation*, a.a.O., S. 16.

¹⁵⁸ R. Boyer, *The Regulation School*, a.a.O., S. 117.

¹⁵⁹ Vgl. J. Hirsch, *Politische Form, politische Institutionen und Staat*, in: J. Esser/C. Görg/J. Hirsch (Hg.), *Politik, Institutionen und Staat - Zur Kritik der Regulationstheorie*, Hamburg 1994, S. 157-211.

¹⁶⁰ R. Boyer, *The Regulation School*, ebd.

onsregime, Regulationsweise, institutionelle Formen und Hegemonie, die zusammen einen bestimmten historischen Block konstituieren, entwickelt.

2.4.1.2 Akkumulationsregime

Das Akkumulationsregime ist vor allem als Artikulationsform der Produktionsweise zu verstehen. Um seine Entstehung nachvollziehen zu können, muß man die Debatte über Produktionsweise und Gesellschaftsformation während den 60er Jahren in Frankreich¹⁶¹ sowie die von der „Annales Schule“ entwickelte Methode der langfristigen Beobachtung¹⁶² historischer Entwicklungen berücksichtigen. Bezüglich der Debatte über die Produktionsweise in Frankreich in den 60er Jahren schreibt Poulantzas: „Der Ausdruck Produktionsweise steht für ein abstrakt-formales Objekt, das es genaugenommen in der Realität gar nicht gibt. Die kapitalistische und die feudalistische Produktionsweise, wie auch die der Sklavenhaltergesellschaft, sind ebenfalls abstrakt-formale Objekte, die genausowenig real existent sind. Es gibt nur historisch determinierte *Gesellschaftsformationen*, das heißt jeweils ein soziales Ganzes (im weitesten Sinne) zu einem bestimmten Zeitpunkt einer historischen Existenz (...).“¹⁶³

Die Annales Schule unterscheidet sich von der an Großereignissen und Eliten orientierten Geschichtsbeschreibung dadurch, daß sie die folgenden Aspekte ins Zentrum rückt: „a) the accent on structure, b) collective phenomena, and c) forms of organisation; d) the rejection of a dogmatic Marxism; e) an intent to elaborate a method and a set of questions, rather than a theory; f) the use of a generative and comparative method, and g) a willingness to draw on other social sciences.“¹⁶⁴

Sie stellt das Verhältnis zwischen den sozialen Formen und den ökonomischen Tätigkeiten in den Mittelpunkt ihrer Analyse. Wie bereits erwähnt, machen die Regulationstheoretiker besonders auf die gesellschaftliche Grundlage ökonomischer Tätigkeiten aufmerksam und heben somit die Bedeutung der Sozialgeschichte für ihre Forschungen hervor¹⁶⁵.

Hierdurch gewann der Begriff des Akkumulationsregimes an Relevanz. In einer bestimmten historischen Periode sollte die die Kapitalakkumulation stabilisierende makroökonomische Konfiguration, also die Koppelungsverhältnisse zwischen Produktion und Konsumtion, direktem und indirektem Einkommen etc. differenziert analysiert werden.

¹⁶¹ „In den 60er Jahren zerbrachen sich die marxistischen Strukturalisten in Frankreich den Kopf, um eine Vielzahl typischer Konfigurationen sozialer Verhältnisse zu finden, die sie >>Produktionsweisen<< nannten.“ A. Lipietz, Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise: Einige methodische Überlegungen zum Begriff >>Regulation<<, in: Prokla, Nr. 58, 1985, S. 109-137, hier: S. 110.

¹⁶² Als ein Verdienst der langen historischen Betrachtungsweise der Annales Schule weist Boyer auf die besondere Beachtung der Entwicklung der ‚Lohnarbeit‘ durch Braudel hin: „In the past, researchers in effect focused on competition among capitals (small firms versus large ones) or on the antagonistic or complementary relations existing between public and private property (the market versus the state). Yet that amounted to neglecting what retrospectively appears as one of the most essential qualitative changes in industrial capitalism over the past century. In fact, as Braudel’s work suggests, commercial and financial capital has long been internationalized, while *lifelong wage labour is a much more recent phenomenon*. (Hervorhebung von H.-G. Lee). This innovation bore within it *new kinds of social conflicts and economic dynamics* (Hervorhebung von H.-G. Lee).“ R. Boyer, The Regulation School, a.a.O., S. 74.

¹⁶³ Vgl. N. Poulantzas, Politische Macht und Gesellschaftliche Klassen, 2. überarbeitete Auflage, Frankfurt/ M. 1975, S. 12.

¹⁶⁴ R. Boyer, The Regulation School, a.a.O., S. 70.

¹⁶⁵ Ebd.

Alain Lipietz definiert ein solches Akkumulationsregime wie folgt: „Das Akkumulationsregime ist Modus der systematischen Verteilung und Re-Allokation des gesellschaftlichen Produkts, der über eine längere Periode hinweg ein bestimmtes Entsprechungsverhältnis zwischen den Veränderungen der Produktionsbedingungen (dem Volumen des eingesetzten Kapitals, der Distribution zwischen den Branchen und dem Produktionsniveau) und den Veränderungen in den Bedingungen des Endverbrauches (Konsumnormen der Lohnabhängigen und anderer sozialer Klassen, kollektive Ausgaben u.s.w.) herstellt.“¹⁶⁶

Im Hinblick auf die erste Untersuchung Agliettas (1976), der sich wiederum auf die Marxsche Unterscheidung zwischen absoluter und relativer Mehrwertproduktion bezieht, differenziert die Regulationstheorie grundsätzlich zwischen zwei Akkumulationsregimes: ein dominant extensives Akkumulationsregime und ein dominant intensives Akkumulationsregime. Lorenzi/ Pastré/ Toldedano zufolge wird das extensive Akkumulationsregime dadurch charakterisiert, daß die gesamten Arbeitsstunden eines gegebenen gesellschaftlichen Arbeitskräftebestandes zunehmen, die Arbeitsintensität bei weitgehend unveränderten Produktionstechniken wächst und die Ausweitung der Konsummöglichkeiten nicht direkt mit einer Verbesserung der Reproduktionsbedingungen der Lohnabhängigen einhergeht. Das intensive Akkumulationsregime ist demgegenüber durch ausgeprägte und stetige Steigerungsraten der Arbeitsproduktivität, basierend auf einer Umwälzung der technologischen und sozialen Produktionsbedingungen im Zuge der Durchsetzung des Taylorismus, sowie durch eine gesellschaftliche Strukturierung des Konsums der Lohnabhängigen in Gestalt der Herausbildung einer Massenkonsumnorm gekennzeichnet¹⁶⁷.

Diese beiden Grundtypen von Akkumulationsregimen weisen selbst wieder Variationen auf: So finden sich beispielsweise im historischen Vergleich Regimes der intensiven/extensiven Akkumulation mit/ohne Massenkonsum: a) verschiedene dominant extensive Akkumulation ohne Massenkonsum, b) intensive Akkumulation ohne Massenkonsum, c) intensive Akkumulation mit Massenkonsum, d) dominant extensive Akkumulation mit Massenkonsum.¹⁶⁸

Bei diesem methodologischen Begriff zeigen sich jedoch – bei einer schärferen empirischen Untersuchung – viele Ausnahmen, Nicht-Entsprechungen, Diskrepanzen etc.. Auf diese Defizite bezogen sich z. B. die Kritiken von Brenner und Glick. Sie kritisieren die ungenaue Formbestimmung der Entstehung und Transformation eines bestimmten historischen spezifischen Akkumulationsregimes mit dementsprechender Regulationsweise, indem sie auf die schwache empirische Basis der Regulationstheorie bezüglich des 19. Jahrhunderts und der Fordismusphase in den USA, verweisen: „The rate of growth of labour productivity in the period before World War I seems to have been somewhat lower than that achieved in the post-World War II boom. [...] Nevertheless, it can hardly be said that productivity stagnated; nor can one possibly account for the steady growth of productivity over such an extended period in terms of the intensification of labour. Equally important, we can find no long-term trend

¹⁶⁶ A. Lipietz, *Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise. Einige methodische Überlegungen zum Begriff der „Regulation“*, a.a.O., S. 120.

¹⁶⁷ Vgl. J.H. Lorenzi/O. Pastré/J. Toledano, *La crise du XXe siècle*, Paris 1980 (zitiert nach K. Hübner, *Theorie der Regulation*, a.a.O., S. 116-117.)

¹⁶⁸ Vgl. R. Boyer, *Theorie de la Régulation - Bilan, Critique, Perspectives*, Paris 1986, S. 153.

toward the slowing down of productivity growth at any point in the period between 1850 and the First World War, such as one would expect if development had been taking place, after a certain point, on the basis of an effectively given, or only very slowly growing, level of development of the productive forces. Such a trend is implied by Boyer's idea, noted above, of a 'semi-stagnation of productivity' at the end of the phase of extended accumulation, but this idea has no empirical counterpart in US economic development before World War I."¹⁶⁹

Dieses Argument ist m.E. im Zusammenhang mit der Produktivität-slow-down These der Regulationstheorie brisant, weil diese zunächst auf die die drastische Produktivitätssteigerung ermöglichende technisch-gesellschaftliche Konfiguration des Fordismus aufmerksam macht, und die nachfolgende Krise aus der sukzessiven Erosion jener Grundlage ableitet.

Weiterhin wird die Frage gestellt, warum die Krise trotz der unterschiedlichen Verläufe eine *Synchronität*¹⁷⁰ aufweist, womit sie die allgemeinen Krisentendenzen der Kapitalakkumulation und ihre Bewegungsform andeuten wollen. Krisentheoretisch betrachtet würde dies eine besondere Bedeutung haben, weil in diesem Zusammenhang häufig angezweifelt wurde, ob die Regulationstheorie überhaupt über eine Krisentheorie verfüge. Es macht jedoch wenig Sinn, kritisch sowohl die abstrakte Gesetzmäßigkeit der ökonomischen Produktion zu wiederholen als auch umgekehrt den naiven Empirismus hervorzuheben. Vielmehr ging es den Regulationisten darum zu erklären, wie und auf welche Weise die kapitalistische Akkumulation trotz und wegen dieser Krise reguliert wurde.

Die Regulationstheorie unterscheidet die „kleine“, konjunkturelle Krise und die „große“, strukturelle Krise¹⁷¹. Sie erklärt jedoch, indem sie vom Lohnarbeitsverhältnis ausgeht, erstens die Ursachen dieser allgemeinen Krisenphänomene anders als das traditionale, auf das Kapitalverhältnis konzentrierte Analyseraster. Zweitens schenkt sie den jeweils auf anderen Regulationsweisen beruhenden unterschiedlichen Krisenverläufen größere Beachtung.

In diesem Zusammenhang bietet der Begriff des Akkumulationsregimes ein Instrumentarium an, mit dem die Akkumulationstypen sowie die sozialen Formen, die sich nach der Großen Depression in den 30er Jahre und nach dem zweiten Weltkrieg in den westlichen Industriestaaten etabliert hatten, zunächst auf der Makro-Ebene plausibel erklärt werden können. Es handelt sich um den besonderen makroökonomischen Zusammenhang und die Artikulation von kapitalistischer Akkumulation und gesellschaftlicher Regulierung. Die zentrale Frage ist

¹⁶⁹ R. Brenner/M. Glick, The Regulation Approach: Theory and History, in: New Left Review, 1991, insb. hierzu S. 68.

¹⁷⁰ Boyer weist dabei auf die beschleunigte Internationalisierung des Kapitals hin: „Essentially, the remarkable synchronization of short-term economic dynamics observable since the 1960s reflects the increasingly international character of the accumulation process“. R. Boyer, The Regulation School, a.a.O., S. xiii.

¹⁷¹ „Kleine Krisen' haben eine 'Bereinigungsfunktion' und sind für die dynamische Stabilität des Systems von größter Bedeutung, sie geben der Tendenz zum Gleichgewicht, das niemals als ruhendes in den je gegebenen historischen Formen existiert, die dynamischen Impulse. Auch die kleinen Krisen dürfen nicht funktionalistisch gedeutet werden (...) Es gibt Krisen, die sich nicht in 'kleinen' Dimensionen halten lassen. Die Krisen der kapitalistischen Entwicklung sind von unterschiedlicher Tiefe, Zeitdauer und Ausbreitung. Dies sind nicht nur quantitative sondern qualitative Unterschiede. Die 'großen Krisen von klassischer Dimension' können als struktureller Bruch von Formen der gesellschaftlichen Akkumulation und Regulation interpretiert werden: Gestörte Gleichgewichte können nicht mehr ohne Veränderung der regulierenden Institutionen überwunden werden. Die Zeitdauer der Formkrisen oder der 'organischen Krise' im Sinne Gramscis ist daher lang und sie haben globale Ausmaße, so wie der kapitalistische Reproduktionsraum globale Reichweite hat.“ E. Altvater, Die Zukunft des Marktes, a.a.O., S. 59.

nicht, ob diese oder jene empirischen Defizite bzw. Unvollständigkeiten festzustellen sind. Vielmehr geht es darum zu fragen, wie sich solche besonderen Formen des Akkumulationsregimes herausgebildet haben und was für einen Zusammenhang es zwischen institutionellen Formen und einer stabilen Akkumulation des Kapitals gibt.

Die Regulationstheorie macht bei der Erklärung des Verhältnisses von Produktivitätssteigerung und Arbeitsorganisation auf den Wandel des „industriellen Paradigmas“ auf der Mikro-Ebene aufmerksam. Darüber hinaus konzentriert sie sich auf die Untersuchung, wie diese mikroindustrielle Entwicklung mit einem entsprechenden makroökonomischen Akkumulationsregime gekoppelt werden kann. Dabei hat die Regulationsweise auf der Mesoebene – als Vermittlungskategorie zwischen den beiden Dimensionen – eine zentrale Bedeutung. Auf diese Weise ist eine kohärente methodologische Grundlage entwickelt worden. Wichtig wäre es, herauszuarbeiten, ob diese Annäherung, die sich empirisch stark auf das Zeitalter des Fordismus bezieht, in einer längerfristigen Perspektive als eine in sich geschlossene Theorie angewandt werden kann.

Wichtig ist in diesem Kontext auch, den regulationstheoretischen Ansatz von konkurrierenden Theoriemodellen zu unterscheiden. Zum Beispiel argumentieren der Ansatz „flexibler Spezialisierung“¹⁷² sowie neo-schumpeterianische Erklärungen zwar auf der Mikroebene ähnlich wie der regulationstheoretische Ansatz, also mit der Erschöpfung des tayloristisch-fordistischen Arbeitsorganisationsprinzips. Aber die Regulationstheorie unterscheidet sich von diesen Theorien dadurch, daß sie das Prinzip der Arbeitsorganisation nicht als rein technisches Problem definiert, sondern aus der Perspektive der *sozialen Arbeitsteilung* betrachtet:

„Fordism is a stage that supersedes Taylorism. It denotes a series of major transformations in the labour process closely linked to those changes in the conditions of existence of the wage-earning class that give rise to the formation of a social consumption norm and tend to institutionalize the economic class struggle in the form of collective bargaining. Fordism is a striking illustration of the Marxist thesis according to which the technical division of labour is determined by the deepening of the social division of labour.“¹⁷³

Aus regulationstheoretischer Perspektive läßt sich zwar die Krise der fordistischen Formation ausmachen, aber ein *einheitlich* alternatives Modell in der Nachfolge des Fordismus ist nicht in Sicht. In diesem Kontext weist Lipietz auf die konkurrierenden Modelle nachfordistischer industrieller Beziehungen hin: „a) External flexibility associated with hierarchical direct control: we are back to some form of Taylorist organization of the labor process, *without* the social counterparts of the ‘golden age’ of Fordism. Let us call this paradigm *neo-*

¹⁷² „Flexible Spezialisierung ist eine Strategie permanenter Innovation: der Anpassung an sich ständig verändernde Bedingungen, und nicht der Versuch, diese unter Kontrolle zu halten. Eine solche Strategie beruht auf flexibler, für verschiedene Produktionszwecke einsetzbarer Technologie, auf den Fähigkeiten qualifizierter Arbeiter und darauf, daß - auf politischem Wege - eine industrielle Kommune geschaffen wird, die den Wettbewerb so eingeschränkt, daß nur die Innovation gefördert wird.“ M. J. Piore und C. F. Sabel, Das Ende der Massenproduktion - Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft, Frankfurt/ M. 1989, S. 26.

¹⁷³ M. Aglietta, A Theory of Capitalist Regulation, a.a.O., S. 116. Vertreter der Theorie „flexibler Spezialisierung“ wie Hirst und Zeitlin verweisen auf die aus ihrer Sicht problematischen Aspekte der Regulationstheorie: a) Funktionalismus, b) Deskriptismus, c) Klassenkampfperspektive. Vgl. P. Hirst and J. Zeitlin, Flexible specialization versus post-Fordism: theory, evidence and policy implications, in: Economy and Society, Vol. 20, No. 1, Feb. 1991, S. 20ff.

Taylorism. b) External rigidity (organization) of the labor market associated with negotiated involvement of the workers. Let us call this paradigm *Kalmarian*, in honor of the first car factory reorganized according to the involvement principle in a social-democratic country: Sweden in 1974 (...) The firm-level negotiated involvement (typical of the Japanese case) allows for a *dualistic* coexistence of the two paradigms within a dualistic labor market (e.g. according to gender). The mixed situation could be labelled *Toyotism*.¹⁷⁴

Beispielsweise weist Boyer hypothetisch darauf hin, daß - während die flexible Spezialisierungsthese sowie die Postfordismusthese das Ende der Massenproduktion verkünden - die Regulationstheoretiker eher die Durchsetzung einer „flexiblen Massenproduktion differenzierter Qualitätsgüter“¹⁷⁵ als gegenwärtig dominierende Tendenz betrachten.

Außerdem sind sie der Auffassung, daß sich noch keine kohärente postfordistische Artikulation von Akkumulationsregime und Regulationsweise herausgebildet hat. Die Differenzen um alternative Wege aus der Krise werden bei den unterschiedlichen Ausgangspositionen und Interpretationen (mit dementsprechenden Strategien) deutlich erkennbar. Zur Klärung dieser Differenzen sollten außerdem die Funktionen und Transformationen des internationalen Regimes¹⁷⁶, das die Entstehung und Fortentwicklung dieses fordistischen Akkumulationsregimes überhaupt ermöglicht hat, untersucht werden.

2.4.1.3 Regulationsweise

Der nächste zentrale Begriff ist der der Regulationsweise. Diese vermittelt das makroökonomische Akkumulationsregime und das mikroindustrielle Paradigma. Zur Definition wird wiederum auf Lipietz zurückgegriffen. Ihm zufolge umfaßt die Regulationsweise: „die Gesamtheit institutioneller Formen, Netze, expliziter oder impliziter Normen, die die Vereinbarkeit von Verhaltensweisen im Rahmen eines Akkumulationsregimes sichern und zwar sowohl entsprechend dem Zustand der gesellschaftlichen Verhältnisse als auch über deren konfliktorische Eigenschaften hinaus.“¹⁷⁷

Die Regulationsweise umfaßt in der kapitalistischen Produktionsweise folgende Bereiche:

- „die Regulation des Lohnverhältnisses (Festlegung von Zeitnormen, der Arbeitsintensität, des Wertes der Arbeitskraft, der Konsumnorm der Lohnabhängigen, die Reproduktion der Qualifikationshierarchie, die Segmentierung des Arbeitsmarktes, usw.);
- die Regulation der Re-Allokation von Geldkapital, das durch die Verwertung der Waren in dieser oder jener Branche und entsprechend den verschiedenen Intensitätsniveaus der organischen Zusammensetzung des Kapitals freigesetzt wurde;

¹⁷⁴ Vgl. D. Leborgne and A. Lipietz, Conceptual Fallacies and Open Questions on Post-Fordismus, in: M. Storper and A. J. Scott (eds.), Pathways to industrialization and regional development, London 1992, S. 332-348, hier: S. 339.

¹⁷⁵ Vgl. R. Boyer, Neue Richtungen von Managementpraktiken und Arbeitsorganisation - Allgemeine Prinzipien und nationale Entwicklungspfade, in: A. Demirovic u.a. (Hg.), Hegemonie und Staat, a.a.O., S. 70.

¹⁷⁶ Unter den Regulationstheoretikern hat J. Mistral am ehesten das Problem des internationalen Regimes im Kontext der internationalen Hegemonie und Arbeitsteilung thematisiert. Vgl. J. Mistral, regime international et trajectoires nationales, in: R. Boyer (Hg.), Capitalismes fin de siècle, Paris 1986, S. 167-201.

¹⁷⁷ A. Lipietz, Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise. Einige methodologische Anmerkungen zum Begriff der „Regulation“, a.a.O., S. 121.

- die Reproduktion und Steuerung des Geldes, seine Emission, seine Zirkulation, seine Formen produktiver Verwendung, usw.;
- die Formen juristischer bis hin zu ökonomischer Staatsintervention.¹⁷⁸

Dies bedeutet keineswegs, daß eine Regulationsweise von einem bestimmten Akkumulationsregime funktional ableitbar ist. Lipietz weist deshalb auf folgendes hin: „(...) *a regime of accumulation cannot correspond to just any mode of regulation.*“¹⁷⁹

Desweiteren geht er davon aus: „Economic crises, which appear to be a general, manifest mismatch between supply and demand, may in reality reflect a variety of underlying relationships.“¹⁸⁰

Wenn wir das Akkumulationsregime dem ökonomischen Bereich und die Regulationsweise dem politischen Bereich zuordnen, läßt sich feststellen, daß die beiden Bereiche je nach historischer Periode von spezifischer Komplexität sind und ihr Verhältnis stets neuartige Transformationsbedingungen hervorbringt und erfordert. Diesen Zusammenhang formuliert Jessop, wie folgt: „The reproduction of capitalist societies is neither a fateful necessity nor a wilful contingency.“¹⁸¹

Diese Betrachtungsweise hilft, Fehler in Form einer mechanischen und dogmatischen Auffassung über das Verhältnis der beiden Grundkategorien zu vermeiden. Die Regulationstheorie versucht den Fallen eines ökonomischen Reduktionismus¹⁸² zu entgehen. Bei ökonomistischen Ansätzen wird das Verhältnis zwischen Struktur und Handlung, zwischen Politik und Ökonomie sowie zwischen Überbau und Basis stets 1 : 1 gesetzt. Demgegenüber sollte es der Regulationstheorie gelingen, strukturelle Determiniertheit, Kontingenz und Kontinuität/Bruch der Systemfunktion der Akkumulation differenziert zu betrachten.¹⁸³

In diesem Zusammenhang wurde der Versuch unternommen, die hegelianische Ursache- und Wirkungskausalität zu korrigieren und den eigenen Artikulationsbegriff weiterzuentwickeln. Was für eine Artikulationsform sich letztendlich durchsetzen wird, ist der Regulationstheorie zufolge eine `historische Fundsache`¹⁸⁴, die sich aus dem Zusammenspiel der Strukturlogik des mehrwertproduzierenden kapitalistischen Akkumulationsprozesses und den Reaktionen der sozialen Akteure ergibt. Dieser Gedanke verschafft den Akteuren viel größere Handlungsspielräume, als der strukturalistische Determinismus je zugelassen hat. Die Regulationstheoretiker haben hier jedoch nicht die Handlungsspielräume von kollektiven Akteuren wie z.B. der Arbeiterklasse oder Kapitalistenklasse allein im Sinn. Diese Absage an ein glo-

¹⁷⁸ Ebd.

¹⁷⁹ A. Lipietz, Redeploiment et espace economique, Travaux et recherches de prospectives, Sep. 1982, No. 85. (zitiert nach Boyer), in: R. Boyer, The Regulation School, a.a.O., S. 121.

¹⁸⁰ Ebd.

¹⁸¹ B. Jessop, Regulation theories in retrospect and prospect, a.a.O., S. 194.

¹⁸² In Anlehnung an die Diskurstheorie von Laclau/Mouffe verweist C. Scherrer kritisch auf drei `essentialistische Apriorismen` in der marxistischen Theorietradition: a) *Klassismus*, b) *Etatismus*, c) *Ökonomismus*. C. Scherrer, Eine diskursanalytische Kritik der Regulationstheorie, a.a.O., S. 462.

¹⁸³ Vgl. B. Jessop, Regulation theories in retrospect and prospect, a.a.O., S. 195f.

¹⁸⁴ „Es wäre erheblich nützlicher zu untersuchen, wie die >>zufällige<< historische Zusammensetzung der institutionellen Formen mit erstaunlichem Erfolg zur Regulation eines Akkumulationsregimes beitragen, während die Beständigkeit der alten Formen doch bis zur großen Krise des vorhergehenden Akkumulationsregimes geführt hatte.“ A. Lipietz, Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise: Einige methodische Überlegungen zum Begriff „Regulation“, a.a.O., S. 122.

bales Subjekt bedeutet zugleich die analytische Relevanz vielfältiger und unterschiedlicher Akteure¹⁸⁵. Sie mündet bei den meisten regulationstheoretischen Analysen in der Untersuchung komplexer Institutionensysteme.

Auf die damit verbundene Gefahr, Geschichte zu einem 'Prozeß ohne Subjekt' zu machen, hat J. Hirsch zurecht hingewiesen: „Auf durchaus überzeugende Weise begreift die Regulationstheorie gesellschaftliche Entwicklungen als das Ergebnis widersprüchlicher, in komplexe Institutionensysteme eingebundener Handlungen und soweit im strategischen Sinne als >>Prozeß ohne Subjekt<<. Bei einer Radikalisierung dieses Konzeptes läuft sie indessen Gefahr, die *gesellschaftlichen Akteure* in den Institutionen aufgehen und damit aus dem Horizont der Theorie verschwinden zu lassen.“¹⁸⁶

Dieses regulationstheoretische Verständnis von Struktur und Geschichte hängt m. E. stark mit dem systemtheoretischen „Kontingenzbegriff“ zusammen. Während dieser Kontingenzbegriff den neu entstandenen Bruch/Zufall in Folge einer Komplexitätssteigerung des Systems und zugleich die dabei weiterhin zugrundeliegende, strukturimmanente Kontinuität impliziert, integrieren die Regulationstheoretiker ihn in ihre Analyse, um die Wechselbeziehung zwischen dem widersprüchlichen kapitalistischen Akkumulationsprozeß und der gesellschaftlichen Regulation hervorzuheben.

Dennoch grenzt sich die Regulationstheorie klar vom Pluralismus ab. Dieser geht davon aus, daß sich die gesellschaftlichen Verhältnisse/Prozesse unabhängig von den Einflüssen der dahinter versteckten Logik wie z. B. soziale Formen von Geld, Recht, Waren etc., vollziehen. Zugleich ignoriert der Pluralismus asymmetrische Machtstrukturen.¹⁸⁷

Entscheidend für die Regulationstheorie ist es zu erklären, wie sowohl die Krisentendenz im profitorientierten und auf Konkurrenz beruhenden kapitalistischen Akkumulationsprozeß als auch Gegenteilstendenzen durch die Entwicklung der verschiedenen gesellschaftlichen institutionellen Formen¹⁸⁸, Normen und Handlungsorientierungen der Akteure sowie die Interventionen des Staates, mit einem Wort: durch *eine Regulationsweise* vermittelt sind und zueinander in Wechselwirkung stehen. Es ist jedoch m. E. nicht unumstritten, die Regulationsmodi von den institutionellen Formen klar zu unterscheiden. Es scheint berechtigt zu fragen, inwiefern sich die institutionellen Formen von den Regulationsmodi unterscheiden, wenn eine institutionelle Form ohne die Berücksichtigung von Verhaltensweisen nicht existieren kann und sie gerade menschliches Verhalten durch Handlungskoordination und Konfliktvermittlung kanalisiert¹⁸⁹. Nur wenn man das objektive Vermittlungsmedium der Handlung als institutio-

¹⁸⁵ Vgl. Jessop, Regulation theories in retrospect and prospect, a.a.O., S. 196. sowie ders. Regulation theory, post-Fordism and the state: more than a reply to Werner Bonefield, in: Capital & Class, No. 1988, S. 156.

¹⁸⁶ J. Hirsch, Kapitalismus ohne Alternative?, a.a.O., S. 28.

¹⁸⁷ „Die insbesondere bei Scharpf (1991) diesbezüglich anklingende neue Variante der Pluralismustheorie krankt schon daran, daß von einer annähernden Symmetrie in den Verhandlungspositionen der verschiedenen Akteure überhaupt keine Rede sein kann.“ J. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat, a.a.O., S. 118.

¹⁸⁸ Diese Bestandteile der institutionellen Formen sind Cartelier und de Vroey zufolge zeitlich und formell weiterhin folgenderweise zu klassifizieren;

„-Lohnverhältnis: präfordistische/fordistisch

-Formen der Konkurrenz: freier Wettbewerb/Monopol

-Geld: private Logik/öffentliche Logik.“ J. Cartelier und M. de Vroey, Der Regulationsansatz: Ein neues Paradigma?, in: Prokla, Nr. 72, 1988, S. 72-92, hier: S. 82.

¹⁸⁹ Vgl. R. Delorme, Staat und ökonomische Entwicklung, a.a.O., S. 168.

nelle Form und die Gesamtheit der subjektiven/objektiven Dimension der Regulationsfunktion als Regulationsmodus versteht, macht es Sinn, die beiden Kategorien zu unterscheiden.¹⁹⁰

Solange allerdings die Krisentendenz und ihre Gegenbewegungen eine kompatible systemregulative Funktion in einer historischen besonderen Bedingung ausmachen, kann ihnen zufolge eine relativ stabile Akkumulation des Kapitals beibehalten werden. Bezogen auf diese Doppeltendenz der kapitalistischen Regulation führt Jessop aus: „Taking this analysis still further we can conclude that the tendencies and counter-tendencies of capitalism are doubly tendential. First, they are tendential because the real causal mechanisms which produce them are only actualised in specific conditions which both activate the tendencies and limit the effects of any counter-tendencies. Second, they are tendential in a deeper sense: for their underlying causal mechanisms are themselves tendential, provisional, and unstable.“¹⁹¹ Hieraus resultieren je nach den unterschiedlichen historischen, sozialen und kulturellen Konfigurationen sehr unterschiedliche Regulationsformen. In deren Folge artikulieren sich der Akkumulationsprozeß des Kapitals und seine Form der Krisenüberwindung auf spezifische Weise.

2.4.1.4 Industrielles Paradigma

Das „industrielle Paradigma“ ist der letzte zu behandelnde Grundbegriff der Regulationstheorie. Während das Akkumulationsregime die Koppelung zwischen Produktion und Konsumtion auf der Makro-Ebene zu fassen sucht, bezieht sich das industrielle Paradigma auf die Ebene der Produktionsorganisation und der -technologie. Dabei geht es um Arbeitsorganisationsprinzipien, Produktionsmethoden wie „economy of scale“ oder „economy of scope“ und ihre Verknüpfung mit zugrundeliegenden Technologien.¹⁹²

Für wie wichtig die Regulationstheorie in ihrer Analyse diese Mikroebene erachtet, zeigt sich darin, daß sie den Produktivität-slow-down des Fordismus vor allem mit der Erschöpfung der Produktivitätsreserven der fordistischen Arbeitsorganisation erklärt. Sie geht also davon aus, daß die erheblichen Produktivitätssteigerungen im Fordismus durch die Anwendung des tayloristischen Arbeitsorganisationsprinzip, das auf einer halb-automatisierten Mechanisierung beruhte, ermöglicht wurden. Aglietta begreift die zwei zentralen Prinzipien des Fordismus als eine Vertiefung des Taylorismus:

„Fordism deepened Taylorism in the labour process by the application of two complementary principles: Firstly, the integration of different segments of the labour process by a system of conveyors and handling devices ensuring the movement of the materials to be transformed and their arrival at the appropriate machine tools (...) The second principle, which was complementary to the integration of segments of the labour process, was the fixing of workers to jobs whose positions were rigorously determined by the configuration of the machine system.“¹⁹³

¹⁹⁰ In diesem Zusammenhang wäre es wichtig zu verstehen, wie die Regulationisten das präzise Verhältnis zwischen Struktur und Handlung, Struktur und Strategie, Akkumulationsregime und Regulationsweise, hegemonialer Struktur und hegemonialen Projekt, Sozialstruktur der Akkumulation und politischer Strategie sowie Akkumulation und umfangreichen Konzepten der Kontrolle (vgl. Jessop 1990) präsentieren. Vgl. J. Esser/C. Görg/J. Hirsch (Hg.), Politik, Institutionen und Staat - Zur Kritik der Regulationstheorie, Hamburg 1994.

¹⁹¹ B. Jessop, Regulation theories in retrospect and prospect, a.a.O., S. 188.

¹⁹² Vgl. R. Delorme, Staat und ökonomische Entwicklung, a.a.O., S. 166-167.

¹⁹³ M. Aglietta, A Theory of Capitalist Regulation, a.a.O., S. 118.

Aber dieses Arbeitsorganisationsprinzip begann allmählich, seine Wirkung zu verlieren. Je mehr die Arbeit zerlegt wurde und je härter der Arbeitsprozeß den Arbeiter ausbeutete, desto härter und systematischer wurde der Widerstand der Arbeiter¹⁹⁴.

Dies hat einerseits die Rationalisierungs- und Mechanisierungsstrategien der Unternehmen beschleunigt und andererseits die Internationalisierung der Kapitale verstärkt. In deren Folge sank wegen der steigenden konstanten Kosten tendenziell die Kapitalrentabilität¹⁹⁵. Durch diese internen und externen Tendenzen sind die auf diesen Mechanismus der Produktivitätssteigerung gestützten Sozial- und Beschäftigungssysteme ökonomisch, betrieblich und gesellschaftlich in die Krise geraten.

In der Folge wird die historisch erkämpfte Funktion des fordistischen Staates (als Garant des Sozialsystems) tendenziell zugunsten des Ökonomischen unterminiert. Seine Aufgaben konzentrieren sich zunehmend auf die Bereiche, die für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit und der Effizienzsteigerung wichtig sind. Eine umfangreiche Restrukturierung des Fordismus von der Arbeitsorganisation über die Unternehmens-/Wirtschaftsstruktur sowie die Arbeitsmarktstruktur bis hin zu den gesellschaftlichen Institutionen wurde somit eingeleitet.

Entstehung und Erosion der fordistischen Konfiguration hängen also von dem Erfolg und der Ausschöpfung des tayloristischen Arbeitsorganisationsprinzips und eines dementsprechenden Produktionssystems ab. Der Kern der regulationstheoretischen Interpretation liegt jedoch darin, daß sie das Ergebnis der tayloristischen und fordistischen Arbeitsorganisation nicht nur aus der Perspektive der technischen Arbeitsteilung, sondern vor allem aus dem Kontext gesellschaftlicher Arbeitsteilung begreift, deren Mechanismus die Existenz eines stabilen Akkumulationsregimes gewährleistete. Von daher bildet die Transformation dieser Mikro-Ebene die wichtigste Säule der regulationstheoretischen Krisenerklärung.

Allerdings sollen dazu noch die folgenden drei Dimensionen ergänzend angesprochen werden.

1. Bekanntlich hat die Regulationstheorie zwei Defizite: Erstens ist die staatstheoretische Grundlage¹⁹⁶ ungenügend und zweitens ist ungeklärt, ob die Regulationstheorie über eine

¹⁹⁴ „Gleichzeitig hatten Arbeitsintensivierung, Dequalifikation, Monotonie und Entfremdung - die typischen Folgeerscheinungen des Taylorismus - Widerstandsformen entstehen lassen, die eher unorganisiert, sporadisch und verdeckt waren, sich unterhalb der regulierenden Interessenbürokratien entfalteten, sich aber als um so wirkungsvoller erwiesen, je komplexer und störanfälliger die technisch hochentwickelten und verflochtenen Produktionssysteme ausgelegt sind und je kostentreibender unproduktive Ausfallzeiten bei hoher Anlagenintensität wirken: Absentismus, Sabotage, Verweigerung, Schlamperei (vgl. Coriat 1984, Davis 1979, Edwards 1981, Bowles et al. 1983, O'Connor 1983, Gorz 1984, Castells 1980)“ J. Hirsch und R. Roth, Das neue Gesicht des Kapitalismus, Hamburg 1986, S. 80.

¹⁹⁵ „ (...) the movement of the profit rate can be decomposed into movements in the *profit share* (Hervorhebung von H.-G. Lee) and in the *out/capital ratio* (Kapitalkoeffizient: von H.-G. Lee). Whilst the fall in the profit share dominates the pre-1974 pattern (...), declines in the output/capital ratio of the order of one-tenth contributed to the fall in the profit rate in each of the major blocs.“ A. Glyn, A. Hughes, A. Lipietz, and A. Singh, The Rise and Fall of the Golden Age, in: S. A. Marglin and J. B. Schor (eds.), The Golden Age of Capitalism - Reinterpreting the Postwar Experience, Oxford 1990, S. 39-125, hier: S. 83.

¹⁹⁶ Nach Hirsch stellt sich das staatstheoretische Defizit der Regulationstheorie wie folgt dar: „Praktisch haben die Regulationstheoretiker, soweit sie sich überhaupt mit dem Staat beschäftigen, >>ein orthodoxes Konzept des Staates verwandt, um ihren radikalen neuen Zugang zum ökonomischen Feld zu komplementieren. Sie haben dabei *seine ökonomischen Funktionen reduziert (auf das Geld- und Lohnverhältnis), sein Funktionieren als unproblematisch behandelt und die Besonderheiten des politischen Kampfes in unterschiedlichen Regimen ignoriert* (Hervorhebung von H.-G. Lee)<<(Jessop 1988, 48-Übers. J.H.).“ J. Hirsch, Kapitalismus ohne Alternative?, a.a.O., S. 27.

einheitliche Krisentheorie verfügt. Die regulationstheoretische Krisendebatte übernahm zwar verschiedene traditionelle Krisenschemata wie die Überakkumulationstheorie-, Überproduktions-, Unterkonsumtions-, sowie die Profit-Squeeze-These, aber sie brachte kein einheitliches Paradigma hervor.¹⁹⁷ Dies liegt zum einen daran, daß sich die Regulationstheorie wenig für ökonomische Gesetzmäßigkeiten einer am Kapitalverhältnis orientierten Krisentheorie interessiert, sondern die lohnverhältnismäßig fundierten Transformationen dieser ökonomischen Logik im Zusammenwirken mit nicht-ökonomischen Faktoren in den Mittelpunkt stellt. Zum anderen ist dies der Ausdifferenzierung der zahlreichen 'Schulen' und ihrer dementsprechend unterschiedlichen Orientierungen in der Ausarbeitung einer Krisentheorie geschuldet. Die Regulationstheoretiker wollen erklären, wie die (aus der Werttheorie abgeleiteten) Krisenelemente des mehrwertproduzierenden kapitalistischen Akkumulationsprozesses dank einer neuen Form der Arbeitsorganisation, eigenständiger Regulationsmechanismen des Kreditgeldes sowie der Veränderung der staatlichen Interventionsform etc. historisch unterschiedlich konkret artikuliert werden¹⁹⁸. Sie machen nicht nur auf den elementaren Krisenprozeß, sondern auch auf den Formwandel der regulativen Modifikation der Akkumulation aufmerksam. Die Regulationstheorie ist jedoch keineswegs eine zirkulationsorientierte Markttheorie, da sie sich primär auf den Formwandel der Arbeitsorganisation konzentriert und dann diesen erst mit Veränderungen der Reproduktionsbedingungen der Lohnabhängigen verbindet.

2. Des weiteren stellt sich die Frage, ob sich das regulationstheoretische Erklärungsmuster, das sich auf das interne Arbeitsorganisationsprinzip im fordistischen Industriebereich und ein dementsprechendes Produktivitätsproblem orientiert, angesichts des tendenziellen Strukturwandels zu einer Dienstleistungsgesellschaft sowie einer sog. Virtualisierung/Entmaterialisierung¹⁹⁹ der Ökonomie einerseits und der wachsenden Globalisierung und Transnationalisierung der Produktion/ Märkte andererseits, mit neuartigen Akkumulationsdynamiken und Krisenerscheinungen theoretisch decken kann. Es kommt also darauf an, die nachfordistischen Veränderungen *interner* und *externer* Wertschöpfungskonfigurationen stärker in den Blick zu nehmen.

¹⁹⁷ Vgl. K. Hübner, Theorie der Regulation, a.a.O., S. 196.

¹⁹⁸ Jessop weist darauf folgendermaßen hin: „Die Regulationstheorie befaßt sich mit ziemlich konkreten und komplexen Fragen marxistischer politischer Ökonomie. In gewisser Hinsicht könnte man sie als Versuch ansehen, die von Marx geplante Kritik der politischen Ökonomie zu vervollständigen und zu aktualisieren. Denn Marx hat den sechs Bücher umfassenden Plan seiner kritischen Theorie also ausführliche Analysen zu Lohnarbeit, Staat, Kreditgeld, Außenhandel, Weltmarkt, Krisen etc. nicht ausgeführt. In diesem Sinne baut die Regulationstheorie auf Begriffen und Argumenten aus dem >>Kapital<< auf und respezifiziert sie deart, daß sie auf konkreteren, komplexeren Analyseebenen eingesetzt werden können.“, B. Jessop, Regulation und Politik - Integrale Ökonomie und integraler Staat, in: A. Demirovic/H.-P. Krebs/T. Sablowski (Hg.), Hegemonie und Staat, a.a.O., S. 232-262, hier: S. 235.

¹⁹⁹ „Im Anschluß an Daniel Bells (1979) Vorhersage der Entstehung einer 'postindustriellen Dienstleistungsgesellschaft', in der das theoretische Wissen zum 'axialen Prinzip' werde, vertreten auch sonst eher nüchterne Sozialwissenschaftler die Überzeugung, der Faktor 'Information' - auch 'Wissen' oder 'Kommunikation' werden genannt - lasse die materiell orientierte und gesteuerte Wirtschaft irrelevant werden. Die alte 'Produktionsweise' werde durch eine Ökonomie 'immaterieller Ströme' verdrängt, in der das Wissen die Rolle der klassischen Produktionsfaktoren übernimmt und die Geldwirtschaft durch eine 'symbolische Ökonomie' ersetzt wird (vgl. u.a. Stehr 1995:295; Menzel 1996).“ E. Altwater/B. Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung - Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 1996, S. 276.

3. Bei der dritten Dimension handelt es sich um die formale und inhaltliche Grenzziehung zwischen der Regulationstheorie und der Theorie der 'flexiblen Spezialisierung'²⁰⁰ sowie der Post-Fordismus-These. Die beiden letzteren stimmen trotz einiger Unterschiede darin überein, daß die 'economies of scale' der fordistischen Massenproduktion von den 'economies of scope' abgelöst und im Mittelpunkt eines zukünftigen Produktionsparadigmas die Wiederbelebung handwerklicher Qualifikationen sowie die Aufwertung und Reaktivierung der Rolle von kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMUs) stehen wird. Hierbei betont die eine (flexible Spezialisierung) besonders den 'second industrial devide'²⁰¹ und die andere (Postfordismus) hebt den 'neuen institutionellen Fix (Ordnung)'²⁰² hervor.

Während die Regulationstheorie die Krise des Fordismus aus der Erosion der tayloristischen Arbeitsorganisations- und der damit verbundenen gesellschaftlichen Regulationsmechanismen erklärt, interpretiert die Theorie der 'flexiblen Spezialisierung' diese hauptsächlich technikzentriert. Hiernach erscheint der Paradigmenwechsel von den „economies of scale“ zu den „economies of scope“ linear. Er dient lediglich dem Ziel, die Krise der Produktivität zu überwinden und die Kapitalrentabilität wieder zu erhöhen. Darüber hinaus erachtet die Regulationstheorie die makroökonomische Dimension, den Staat und internationales Regime, für ebenso wichtig wie die Rekonstruktion des Prinzips der Arbeitsorganisation²⁰³.

Eine kohärente Konfiguration der Mikro-, Meso- und Makroebenen schließlich ermöglicht der Regulationstheorie zufolge einen stabilen Kapitalkreislauf. Der Technikzentrierung der Theorie der „flexiblen Spezialisierung“ fehlt ein „globaler Überblick“. Das hat eine angebotspolitische Orientierung zur Folge. Zum Beispiel kritisieren die Autoren der MIT-Studie die tayloristische 'top-down' Organisation der Arbeit in einer ähnlichen Weise wie die Regulationstheorie. Sie heben dabei die Vorteile der schlanken Produktion folgendermaßen hervor: „The truly lean plant has two key organizational features: *It transfers the maximum number of tasks and responsibilities to those workers actually adding values to the car on the line, and it has in place a system for detecting defects that quickly traces every problem, once discovered, to its ultimate cause.*“²⁰⁴

Diese Studie ignoriert die historisch besondere Entstehungskonstellation des Toyotismus und verallgemeinert und idealisiert ihn als das zukünftige Modell der Industrieproduktion²⁰⁵.

²⁰⁰ Die zentralen Prämissen dieser flexiblen Spezialisierung lassen sich Hirst und Zeitlin zufolge folgendermaßen zusammenfassen: a) „the wide variety of possible institutional forms“, b) „considerable emphasis on training“, c) „competition policy“, d) „prospect of radical supply-side policies“. Vgl. P. Hirst/J. Zeitlin, Flexible specialization versus post-Fordism: theory, evidence and policy implications, in: *Economy and Society*, Vol. 20, No. 1, Feb, 1991, S. 43-47.

²⁰¹ Vgl. M. Piore und C. F. Sabel, *Das Ende der Massenproduktion*, Frankfurt/ M. 1989, hierzu insb., S. 28-59.

²⁰² Vgl. M. Storper and A.J. Scott (eds.), *Pathways to Industrialization and Regional Development*, London 1992, sowie J. Peck and A. Tickell, *Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder*, in: A. Amin (ed.), *Post-Fordism*, Oxford; Cambridge 1994, S. 280-315.

²⁰³ Vgl. D. Leborgne and A. Lipietz, *Conceptual Fallacies and Open Questions on Post-Fordism*, a.a.O., S. 343ff.

²⁰⁴ J. P. Womack, D. T. Jones and D. Roos (eds.), *The machine that changed the world*, New York 1991, S. 99.

²⁰⁵ Die MIT-Studie propagiert die Prinzipien und die Effekte der lean production folgendermaßen: *Prinzipien*: a) teamwork, b) communication, c) efficient use of resources and elimination of waste, d) continuous improvement. *Effekte*: a) 1/2 the human effort in the factory, b) 1/2 the manufacturing space, c) 1/2 the investment tools,

Bei dem japanischen Modell bewertet sie die *passive* Autonomie der Belegschaft einseitig positiv und übergeht die Verschärfung der Arbeitsintensität. Die gravierenden Auswirkungen auf den Beschäftigungs- und Arbeitsmarkt in Folge der Durchsetzung dieser schlanken Produktion werden ebenfalls nicht thematisiert.²⁰⁶ Schließlich verschärft die 'just-in-time' Produktion trotz der verringerten Transaktionskosten das Ökologie- und Verkehrsproblem.

Die entscheidenden Unterschiede zwischen der Regulationstheorie, der flexiblen Spezialisierung und dem Post-Fordismus-Ansatz sowie dem 'lean production'-Konzept der MIT-Studie liegen allerdings darin, daß die erstere sowohl die Autonomie/ Selbstbestimmungsrechte der Produzenten als auch Bedingungen demokratischer gesellschaftlicher Regulation im Gegensatz zur reinen Technik- bzw. Effizienzfixierung ihrer Widerparts ins Zentrum ihrer Analyse rückt. Der Zusammenhang der Kategorien Lohn, Arbeit und Technik umfaßt demnach nicht nur ökonomische Dimensionen, sondern beinhaltet vor allem das Problem der Vergesellschaftung.²⁰⁷

Diese konkurrierenden Theoriemodelle implizieren – bewußt oder unbewußt – sehr unterschiedliche politische Konsequenzen. Die Verfolgung des Ansatzes flexibler Spezialisierung würde beispielsweise den Abbau kollektivvertraglicher Regelungen, eine weitgehende Dezentralisierung der industriellen Beziehungen, Flexibilisierung und Deregulierung nach sich ziehen.

Solchen Implikationen soll aber in zwei Punkten widersprochen werden. Zunächst ist diese Herangehensweise zu technikzentriert; eine systematische und kohärente Erklärung des Mikroindustrie-Paradigmas, der Meso-Politik, und der Makroebenen-Ökonomie im Rahmen gesellschaftlicher Regulation wird dabei ausgeblendet. Zweitens weisen – wie viele empirische Forschungen beweisen – Regulationstheoretiker wie R. Boyer und Coriat etc. darauf hin, daß die standardisierte Massenproduktion in der nachfordistischen Periode nicht abgelöst wurde. Der derzeit dominierende Trend kann vielmehr als Mischung²⁰⁸ aus 'economies of scale' und 'economies of scope' betrachtet werden.

d) 1/2 the engineering hours, e) 1/2 the time to develop new products. Aber dieses Modell erzählt nicht über den 'linkage-effect' mit dem anderen (Industrie-)Branchen sowie die gesamte Beschäftigungseffekte, a.a.O., S. 13ff.

²⁰⁶ Lipietz charakterisiert die Spaltung der Gesellschaft zwischen den Modernisierungsgewinner- und -verlierer unter neoliberaler Hegemonie als 'two-tier society' oder 'hourglass society': „On top, the winners in the competition (the rich, the powerful, the decision makers, the bruisers) will benefit from the advantages of the technological revolution, in so far as there are any. In the middle, an increasingly smaller and more destabilized group of semi-skilled workers will no doubt benefit from a certain level of welfare protection, particularly in the employment field, but they cannot expect increases in real wages, as they could under Fordism. At the bottom, a mass of 'job seekers' will be buffeted between causal work and unemployment. When unemployed, their lot will be more or less improved by public charity or help from their families, depending on how far local government authorities adopt a humanized version of the liberal model. As with feudalism, the fate of the poor depends on the 'Christian spirit' of others.“ A. Lipietz, *Towards a new economic order - Postfordism, Ecology and Democracy*, Oxford 1992, S. 35.

²⁰⁷ „ (...) , the wage-labour nexus is not reducible to a relation confined to the economic order. It is by its very nature a general principle of socialization (Aglietta and Brender 1984).“ B. Théret, *To have or to be: on the problem of the interaction between state and economy and its 'solidarist' mode of regulation*, in: *Economy and Society*, Vol. 23, No. 1, Feb. 1994, S. 1-46, hier: S. 13.

²⁰⁸ Boyer weist darauf folgendermaßen hin: „ (...) ist auch eine verstärkte Rückkehr zu *economies of scale* zu beobachten: Angesichts der riesigen Aufwendungen bei Forschung und Entwicklung, Investitionen, Vernetzungen und Dienstleistungen werden auch die neuesten mikroelektronischen Produkte auf einer höheren Skala hergestellt als die traditionellen mechanischen Erzeugnisse.“ R. Boyer, *Neue Richtungen von Managementpraktiken*

Der gegenwärtige Wandel des industriellen Paradigmas hat also nicht zur Herausbildung eines einheitlichen postfordistischen Arbeitsorganisationsmusters geführt. Zu beobachten sind sehr unterschiedliche, meist länderspezifische Tendenzen: a) ein Neotaylorismus wie in Großbritannien und in den USA, b) die Durchsetzung einer weitgehend betrieblichen Produktionsregulierung im Zeichen des Toyotismus wie in Japan und c) das Weiterbestehen des sozial verankerten Kalmarismus wie in Skandinavien.²⁰⁹ Festsustellen ist eher eine Perfektionierung des Taylorismus mit selektiver Flexibilisierung als ein vollständiger Übergang zum Postfordismus. Mit dieser Auffassung setzt sich die regulationstheoretische Analyse sowohl vom Postfordismus als auch vom Konzept der flexiblen Spezialisierung ab.

Die Regulationstheorie geht zwar auch von einem 'Produktivitäts-slow-down' des fordistischen Modells aus, aber die Regulationisten sind der Auffassung, daß ein Paradigmenwechsel noch nicht vollzogen, und die Herausbildung einer kohärenten gesellschaftlichen Regulationsweise nicht in Sicht ist. Die gegenwärtige Situation ist eher als eine dauerhaft unregulierte Akkumulation anzusehen, wobei die Fordismuskrisis nicht gelöst ist und die verschiedenen Modelle miteinander konkurrieren. Auch Hirsch vertritt diese Auffassung: „Der in der wissenschaftlichen Diskussion ebenso geläufig gewordene wie inflationär gebrauchte Begriff des 'Postfordismus' bezeichnet also keine neue und kohärente kapitalistische Formation, sondern eher das inzwischen recht lange anhaltende Fortdauern einer globalen kapitalistischen Krise. Was derzeit die kapitalistische Welt kennzeichnet, ist ein System notdürftiger Quasi-Regulationen.“²¹⁰

2.4.2 Die europäische Sozialregulation

Zu untersuchen ist, wie die regulationstheoretische Methodologie und die Kategorien einer Analyse, die bisher auf den Nationalstaat beschränkt wurden, auf die Gestaltung der europäischen Sozialregulation übertragen werden können. Hirsch definiert den Begriff der 'internationalen Regulation', wie folgt:

„Die Bestandsfähigkeit nationaler Akkumulations- und Regulationszusammenhänge ist an die Existenz eines internationalen Regulationssystems gebunden, das von ihnen gleichzeitig immer wieder unterminiert werden muß. Prinzipiell beruht die Stabilität internationaler regulativer Systeme auf ihrer Konformität mit den Strukturen der internationalen Arbeitsteilung, die sich im Prozeß des nationalstaatlich vermittelten und modifizierten globalen Akkumulationsprozesses permanent verändern (Mistral 1986, Robles 1992, 210ff.).“²¹¹

Die Entwicklung dieser internationalen Regulation hat angesichts der fortgeschrittenen Transnationalisierung der Ökonomie und der Politik²¹² zunehmend an Bedeutung gewonnen. Somit muß auf der einen Seite erörtert werden, ob die Regulationstheorie anders als die ande-

und Arbeitsorganisation - Allgemeine Prinzipien und nationale Entwicklungspfade, in: A. Demirovic/H-P. Krebs/T. Sablowski (Hg), *Hegemonie und Staat*, a.a.O., S. 55-103, hier: S. 71.

²⁰⁹ Vgl. D. Leborgne und A. Lipietz, *Conceptual Fallacies and Open Questions on Post-Fordism*, a.a.O., S. 343.

²¹⁰ J. Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, a.a.O., S. 178f.

²¹¹ J. Hirsch, *Internationale Regulation - Bedingungen von Dominanz, Abhängigkeit und Entwicklung im globalen Kapitalismus*, in: *Das Argument*, 198/1993, S. 195-222, hier: S. 204.

²¹² S. Gill definiert diese Transnationalisierung des Staates folgendermaßen: „By this I mean a process whereby state policies and institutional arrangements are conditioned and changed by the power and mobility of transnational fractions of capital.“ S. Gill, *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge 1990, S. 94.

ren institutionellen Integrationstheorien bzw. Theorie der 'Global Governance' eine relevante polit-ökonomische Analyse bietet. Dabei sollten nicht nur die regulationstheoretischen Prämissen zur Analyse der neuen europäischen Sozialregulation nutzbar gemacht, sondern auch ihre Verknüpfung mit der Coxschen Globalen Politischen Ökonomie, im Kontext eines transnationalen Hegemoniebegriffes, versucht werden.²¹³

Diesem Zusammenhang muß sich vorerst durch die Analyse der Transformation der nationalstaatlichen Regulationsformen und der sich auf EU- Ebene neu herausbildenden institutionellen Formen, angenähert werden. Zu überprüfen ist außerdem, wie die Transnationalisierung des Hegemoniebegriffs hiermit verbunden werden kann. Im Hinblick auf die Gestaltung der 'europäischen Hegemonie' führt Cox aus:

„It might be said that in its present power structure, the dominance of capital in the opening of the Europe of 1992 favours hyper-liberalism. However, the social corporatist tradition is strong, especially in continental Europe, and may compensate in politics for the dominance of hyper-liberalism in economic power. The concept of 'social Europe', anathema to Thatcherism and more covertly rejected by some elements of continental capital, is sustained by a social democracy more deeply rooted than in other major world regions (Spyropoulos, 1990). The issue between hyper-liberalism and state capitalism will be tested first in Europe, and Europe's answer will serve as a model or at least as an alternative for North America, Japan, and perhaps other regions in a future world.“²¹⁴

Es geht erstens um die Analyse des Wandels der Regulationsformen auf sozioökonomischer und institutioneller Ebene und zweitens um die Erweiterung des Hegemoniebegriffs auf die politisch-gesellschaftliche Ebene. Die Globalisierung der Ökonomie zwingt zwar die nationalen Regulationsformen zu einer an Deregulierungen ausgerichteten Transformation, aber die ihr zugrundeliegende politische Strategie bewirkt eine permanente Reregulation auf der nationalen und internationalen Ebene. Die Globalisierung als kapitalistischer Akkumulationsprozeß führt keineswegs zum Verschwinden der Politik, sondern induziert einen Formwandel der politischen Regulation. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, daß man die internationale

²¹³ Dieser Gesichtspunkt wurde zuerst von Jessop angedeutet: „Der Regulationstheorie zufolge liegt die primäre Rolle des Staates (immer unterstellt, daß die Form die Funktion in Frage stellt) bei der Organisation der gesellschaftlichen Akkumulationsstruktur, die die Selbstverwertung des Kapitals in einem gegebenen Akkumulationsregime trägt. Vom komplementären, neogramscianischen Gesichtspunkt aus ist natürlich eine solche reproduktiv/regulatorische Rolle unweigerlich mit umfassenderen Kämpfen um Hegemonie verbunden.“ Aber hier wurde die Möglichkeit der Verknüpfung zwischen der regulationstheoretischen Analyse des Kapitalkreislaufs und Coxscher globalen politischen Ökonomie (als neogramscianischer Ansatz für die Analyse der transnationalen Hegemonie) nur angedeutet. M. E. muß dieser Punkt mit Bezug auf die zunehmende Bedeutung der 'europäischen Regulationsformen' erweitert werden. Ziel ist es, diese beiden fruchtbaren Forschungsergebnisse im Hinblick auf die 'europäische Sozialregulation' theoretisch und empirisch zu untersuchen und zu vertiefen. Vgl. B. Jessop, Regulation und Politik - Integrale Ökonomie und integraler Staat, in: A. Demirovic/H.-P. Krebs/T. Sablowski (Hg.), Hegemonie und Staat, Münster 1992, S. 232-262, hier: S. 258.

²¹⁴ R. W. Cox, Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe, a.a.O., S. 271-272. Eine Kritik der Coxschen Nutzung des Hegemoniebegriffs zur transnationalen Strukturanalyse liefert L. Panitch. Aber Panitch unterschätzt die neue strukturelle Transformation des 'Globalen Governance' und damit überschätzt er den Handlungsspielraum des Nationalstaates als Ausgangspunkt eines alternativen Projektes. Meiner Meinung nach müssen diese beiden Dimensionen nun nicht mehr in einem dichotomischen entweder-oder, sondern eher in einem komplementären Kontext aufgefaßt werden. Vgl. L. Panitch, Globalisation and the state, in: R. Miliband and L. Panitch (eds.), Between Globalism and Nationalism. Socialist Register, London 1994, S. 60-93.

Regulation noch stärker in den Zusammenhang einer neuen Artikulation der nationalstaatlichen Akkumulation und Regulation einbeziehen muß.

Im allgemeinen läßt sich die EU als ein Mehrebenen-System deuten. Mittels eines erweiterten Verständnisses der Regulationstheorie läßt sich die Frage aufwerfen, ob sich schon ein eigenständiges transnationales Akkumulationsregime in der EU entwickelt hat, wobei das gegenwärtige Mehrebenen-System der EU als das diesem entsprechende transnationale Regulationssystem interpretiert werden könnte. Es geht theoretisch also nicht nur um eine deskriptive Definition des erreichten Standes der Integration, sondern auch darum zu überprüfen, welche Folgen diese transnationalen Regulationszusammenhänge überhaupt für die Sozialregulation haben würden.

2.4.2.1 Sozioökonomische Betrachtung und Wandel der institutionellen Formen der europäischen Sozialregulation

Bei den bisherigen regulationstheoretischen Untersuchungen wurde nur selten überprüft, wie weit die institutionellen Formen auf der Regulationsebene transnationalisiert wurden. Der neoliberale institutionelle Regimeansatz²¹⁵ definiert, wie bereit gesehen, den Wandel der internationalen Regulationsformen lediglich als Ablösung der alten durch neue kooperierende Regime. Er²¹⁶ wurde zwar zur Erklärung des (Fort-) Bestehens des „Status-quo“ der internationalen Beziehungen in der posthegemonialen Ära²¹⁷ entwickelt. Seine staatszentrierte Perspektive kann aber nicht die historischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Transformationen des gegenwärtigen Formationsumbruchs erhellen. Im Gegensatz dazu geht die Regulationstheorie davon aus, daß sich das fordistische hegemoniale Akkumulationsregime, die dementsprechende Regulationsweise und die Sozialstruktur der Akkumulation auflösen und die neue Form einer nachkommenden hegemonialen Konfiguration nicht in Sicht ist.

Der regulationstheoretische Ansatz hat besonders die Ausbreitung und Transformation der sozio-ökonomischen und politischen Verhältnisse eines hegemonialen Staates, der USA, in den Mittelpunkt seiner Analyse des Fordismus gestellt. Es ist sicherlich umstritten, welchen Beitrag eine solche Konzeption zur Analyse der europäischen Integration im posthegemonialen Zeitalter zu liefern im Stande ist. Da hier ein vergleichbarer Hegemoniestaat²¹⁸ nicht vor-

²¹⁵ Vgl. V. Rittberger, *Regime theory and international relations*, Oxford 1993.

²¹⁶ S. Strange sieht folgende Probleme dieses Regimebegriffes: a) „Krasner's common question here is about order - not justice or efficiency, nor legitimacy, nor any other moral value. In an international political system of territorial states claiming sovereignty within their respective territories, how can order be achieved and maintained?“ b) „ (...) that notion of a regime - for the semantic reasons indicated earlier - tends to exaggerate the static quality of arrangements for managing the international system and introducing some confidence in the future of anarchy, some order out of uncertainty. In sum, it produces stills, not moves. And the reality, surely, is highly dynamic (...)“ c) „The final but by no means least important warning is that attention to these regimes questions leaves the study of international political economy far too constrained by the self-imposed limits of the state-centered paradigm.“ S. Strange, *Cave! hic dragones*, in: *International Organization* 36, 2, Spring 1982, S. 479-496.

²¹⁷ Vgl. R. O. Keohane, *After Hegemony - Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984.

²¹⁸ Eine sehr kontrovers diskutierte These über die potentielle Hegemonrolle des wiedervereinigten Deutschlands (immerhin eine sehr neorealistiche Sichtweise) in Europa vertreten A. S. Markovits und S. Reich: „Darüber hinaus, so unsere These, wird Deutschland dadurch, daß sich sein Einflußbereich im Osten erweitert, seine Macht gleichsam automatisch steigern - ungebremst durch institutionelle Zwänge, begünstigt durch seine ehemaligen kulturellen Hinterlassenschaften dort selbst und in seinem Tun bestärkt durch seinen Modellstatus für

stellbar ist, muß sich die Untersuchung daran ausrichten, ob und was für eine nachfordistische Hegemonie sich in den institutionellen Formen der EU artikuliert. Wenn man allerdings die fortgeschrittene Angleichung der Entwicklung der Produktivkräfte, das relativ homogene Lohnverhältnis (die Qualifikation der Arbeit, Arbeitsorganisation, Lohnbildung), die weiter entwickelten Sozialregulationssysteme sowie den hohen Sozialstandard, Lebensstile, Konsumnormen etc. in Betracht zieht, läßt sich fragen, ob sich in der EU trotz regionaler und nationaler sozio-ökonomischer Gefälle eine besondere „hegemoniale Konstellation“ gerade wegen diesen weit angeglichenen Strukturen zu entwickeln beginnt.

„Verewigt die Reproduktion nationaler Strukturen zugleich ihre Divergenz, oder gibt es Entwicklungen, die für eine stärkere Annäherung unterschiedlicher Strukturen und ihre weitere Internationalisierung sprechen? Drei Überlegungen sprechen dafür. Erstens gründet sich der Integrationsprozeß nicht nur auf die Herausbildung funktionaler Integrationszusammenhänge, sondern auch auf einen langen historischen Angleichungsprozeß der westeuropäischen Gesellschaften. Im 20. Jahrhundert und insbesondere nach 1945 ist eine kontinuierliche Angleichung der Gesellschaften Westeuropas zu beobachten, die ihrerseits die politische Integration beeinflusst. Diese >>soziale Integration<< der westeuropäischen Gesellschaften >>war überraschend stark.<< Beim Vergleich von Sozial-, Familien- und Beschäftigungsstruktur, sozialer Mobilität und sozialer Sicherung, Bildungsmustern, Arbeitskonflikten und Stadtentwicklung läßt sich >>eine klare, kontinuierliche und weit fortgeschrittene soziale Integration Westeuropas<< konstatieren.“²¹⁹

Diese Entwicklung ist eine europäische Besonderheit²²⁰, die sich von der Nordamerikas oder Ostasiens unterscheidet. Die Betonung der nationalen Divergenz sollte vereinfachenden Konvergenztheorien vorgezogen werden.²²¹ Aber die relative Homogenität der historisch entwickelten Akkumulations- und Regulationszusammenhänge und Institutionen der EU schafft die Notwendigkeit, den Anwendungsbereich der regulationstheoretischen Methodologie, zu erweitern. Von daher stellt sich die Frage, ob die gesellschaftlichen Verhältnisse und die institutionellen Kompromißformen etc. und somit eine neue Hegemonie in der EU unbe-

jene osteuropäischen Staaten, die heute ihrerseits versuchen, Deutschlands Entwicklung erfolgreich nachzuvollziehen und den Übergang zu einem funktionierenden Kapitalismus und einer stabilen liberalen Demokratie zu bewerkstelligen.“ A. S. Markovits und S. Reich, Deutschlands neues Gesicht: Über deutsche Hegemonie in Europa, in: Leviathan, Jg. 20, Heft 1, 1992, S. 17.

²¹⁹ K. P. Weiner, Nationale Arbeitsbeziehungen und transnationale Gewerkschaftspolitik im Vorfeld des Binnenmarktes '92, in: F. Deppa/K.-P. Weiner (Hg.), Binnenmarkt '92, Hamburg 1991, S. 240-272, hier: S. 244.

²²⁰ Cox verwies dabei im Hinblick auf die Debatte über das 'soziale Europa' auf folgenden Aspekt: „Current debates in the European Community about entrenching guarantees for 'social Europe' and about overcoming the perceived 'democratic deficit' in the community's institutions may become a first test of strength of rival conceptions of economic and social organization. The social forces challenging the new capitalism are perhaps stronger and better organized in Europe than elsewhere; but challenges could come from many places.“ R. W. Cox, The Crisis in World Order and the Challenge to International Organization, in: Cooperation and Conflict, Vol. 29, No. 2, 1994, S. 111.

²²¹ Vgl. R. Boyer, The Convergence Hypothesis Revisited: Globalization But Still The Century of Nations?, unveröffentlichte Papier für die Konferenz „Domestic Institutions, Trade and The Pressures for National Convergence“, Organized by the MIT Industrial Performance Center, Bellagio, Feb 22-26th 1993. Diese Bewertung erscheint zwar sehr plausibel für die zukünftige Entwicklung, aber m.E. führt die strenge Nationalstaatszentriertheit insbesondere in Bezug auf die europäische Integration zu zwei Probleme: a) Die institutionelle Dynamik und Entwicklung der europäischen Regulation wird dabei kaum beleuchtet, b) Der Charakter des Integrationsprozesses als nachfordistisches Hegemonieprojekt im Zuge der Globalisierung wird ebenfalls nicht berücksichtigt.

dingt von einem Hegemoniestaat abgeleitet werden sollten, oder ob von einer neuen Form der transnationalen Akkumulation und Regulation gesprochen werden muß.²²² Gill weist auf theoretische Implikationen eines erweiterten Hegemoniebegriffes hin:

„Hegemony is even more difficult to achieve (and therefore much rarer if not theoretically impossible) at the international level, where there is no single world state or a fully developed international civil society. It can be argued, however, that there is *a substantial framework of international law, international organization (and thus a set of international norms, rules, and values), and an increasingly internationalized structure of production and exchange (and thus a complex web of private and informal linkages, some of which involve state agents)* (Hervorhebung von H.-G. Lee).“²²³

Ist erkennbar, daß hierbei das „Modell Deutschland“ – bezogen auf Lohn-, Geld- und Konkurrenzverhältnisse als eine potentielle Hegemonieform zunehmend an Bedeutung gewinnt²²⁴? Zu untersuchen ist in diesem Fall, a) ob sich überhaupt eine nennenswerte transnationale europäische Regulation des Lohnverhältnisses entwickelt hat, und b) wenn dies der Fall sein sollte, wie dieses Hegemoniemodell mit dem Widerspruch zwischen seiner verbleibenden Attraktivität²²⁵ einerseits (des rheinischen Modells²²⁶) und seiner tendenziellen Erosion im Zuge der Globalisierung andererseits umgehen und wie es sich neu artikulieren kann.

Es muß also untersucht werden, welche konkrete Form die Sozialregulation auf der EU-Ebene annimmt. Könnte die wachsende Notwendigkeit zur Regulierung der transnationalen Arbeitsbeziehungen hin zur Debatte über transnationale kollektive Verhandlungsformen zur Entwicklung eines eigenständigen Lohnverhältnis führen? Hierbei würde also einerseits die nachfordistische Kopplung von Konsumtion und Produktion sowie die Proportion zwischen Direktlohn und Indirektlohn EU-weit neu artikuliert und andererseits die flexibilisierte Form der Arbeitsorganisation allgemein durchgesetzt werden müssen. Aber, dieser Modus der Sozialregulation in der EU ist angesichts der bisherigen Form der europäischen Integration nicht zu

²²² Arrighi charakterisiert die neue Periode der Welthegeonie wie folgt: „As a matter of fact, for all we know a new period of struggle for world hegemony may have already begun - a struggle in which systemic chaos is the result, not of heightened inter-state conflict, but of the ongoing crisis of the inter-state system and of its supersession by suprastatal organisations.“ G. Arrighi, *The Three Hegemonies of Historical Capitalism*, in: S. Gill (ed.), *Gramsci, historical materialism and international relations*, Cambridge 1993, S. 148-185, hier: S. 184.

²²³ S. Gill, *Historical Materialism, Gramsci, and International Political Economy*, in: C. N. Murphy and R. Tooz (eds.), *The New International Political Economy*, Boulder 1991, S. 51-75, hier: S. 70.

²²⁴ „Unsere Behauptung lautet im Sinne von Gramsci vielmehr, daß die Deutschen, wiewohl sie niemals die explizit als solche definierte Rolle der repräsentativen Führungsmacht in der EG übernommen haben, ihre ökonomische Vorherrschaft faktisch just dadurch erfolgreich untermauern konnten, daß sie die ursprünglich angelsächsischen Werte von Demokratie und freiem Handel nun ihrerseits propagierten.“ A. S. Markovits und S. Reich, *Deutschlands neues Gesicht...*, a.a.O., S. 44.

²²⁵ Altvater und Mahnkopf erläutern diese Attraktivität: „Dem Streben nach Attraktivität kann sich keine Gesellschaft entziehen. Entweder ist oder wird die Gesellschaft selbst attraktiv, ein `Entwicklungsmodell` oder sie muß sich an die Bedingungen der Attraktion anderer Gesellschaften anzupassen versuchen. Gesellschaften sind also dem Kraftfeld von `Attraktoren` ausgesetzt, deren Wirken zur Folge hat, daß tatsächlich Entwicklung innerhalb des Weltsystems auf einer bestimmten Attraktorbahn stattfindet. Dies gilt allerdings immer nur für bestimmte Zeiträume - bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Potenzen einer anderen `möglichen Wirklichkeit` (Altvater 1996) wieder entdeckt, `erweckt`, mit Leben erfüllt und in die wirkliche Wirklichkeit umgesetzt werden.“ E. Altvater und B. Mahnkopf, *Grenzen der Globalisierung - Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Münster 1996, S. 83-84.

²²⁶ Vgl. M. Albert, *Kapitalismus contra Kapitalismus*, Frankfurt/ M. 1992.

erwarten. Absehbar ist eher eine Kompensation der neoliberalen Marktintegration mittels der Agrar-, Struktur-, Sozial-, Regional- und Kohäsionspolitik.

Jedoch werden neue strategische und theoretische Erklärungen notwendig, weil im Zuge der Globalisierung die Entwicklung einer neuen Regulationsform in der europäisierten Ökonomie zunehmend Gestalt annimmt. Die wachsende Transnationalisierung der Märkte und die Globalisierung der Produktion in Folge der Krise des Fordismus könnte diese Tendenz zur transnationalen Regulation in verschiedenen Bereichen des Lohnverhältnisses in der EU verstärken. Dies zeichnet sich z. B. bei der Regelung über die europäische Betriebsräte ab. Hirsch weist auf die Bedeutung internationaler Regulation hin: „Eine kapitalistische Lösung säkularer Krisen setzt daher *nicht nur eine Reorganisation der nationalen Akkumulations- und Regulationsmodi voraus, sondern diese selbst bleibt an die Wiederherstellung einer funktionierenden internationalen Regulation, praktisch an die Entwicklung einer neuen Hegemonie gebunden* (Hervorhebung von H.-G. Lee).“²²⁷

Die Herausbildung transnationaler Regulationsformen zeigt sich desweiteren in der Europäisierung des Geldverhältnisses. Diese bildet den Kern des laufenden Integrationsprojektes nach Maastricht. Dabei wurde die nationale Steuerung der Geldpolitik zugunsten einer transnationalen, strikt stabilitätsorientierten Regulation durch die EZB aufgegeben.²²⁸

Die Etablierung einer europäischen Währung wird vom herrschenden Block als unverzichtbares Integrationsziel angesehen. Hervorgehoben wurde in diesem Kontext stets, wie nachhaltig die nationalstaatliche Wachstums- und Wirtschaftsstrategie in Frankreich am Anfang der 80er Jahre wegen der fortgeschrittenen Internationalisierung des Handels-, Real-, und Finanzkapitals gescheitert war. Die Transnationalisierung des Geldverhältnisses ist daher ein zentraler Bestandteil des herrschenden europäischen Integrationsprojektes geworden. Zugespielt bringen Altvater und Mahnkopf diese Konstellation folgendermaßen zum Ausdruck:

„Unter einem Regime fixierter Wechselkurse können die Zinssätze im nationalen Raum weitgehend unter Außerachtlassung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gestaltet werden, um Wachstum und Beschäftigung positiv zu beeinflussen. Dies war die Grundidee des keynesianischen Projekts. Bei flexiblen Wechselkursen unter Konvertibilitätsregeln jedoch schlägt die Währungskonkurrenz voll durch und erzeugt die Notwendigkeit, die Wirtschaftspolitik in den Dienst der Wechselkursstabilisierung (im Vergleich zu anderen Währungen) zu stellen. Damit ist die Zins- und Wechselkursouveränität aufgehoben, und eine den je nationalstaatlichen Bedingungen Rechnung tragende Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ist ausgeschlossen.“²²⁹

²²⁷ J. Hirsch, Internationale Regulation - Bedingungen von Dominanz, Abhängigkeit und Entwicklung im globalen Kapitalismus, a.a.O., S. 207.

²²⁸ „Der Vertrag ist für viele Länder ein `externer` Sachverhalt, auf den man verweisen kann, wenn man Reformen durchführen will, zu denen die innere Kraft bisher nicht ausreichte. Wenn sich Europa auf das Stabilitätsprogramm `Maastricht` einläßt, kann sich kein Land leisten, zurückzustehen (Hesse 1992:6). Die Botschaft ist klar: Die Internationalisierung des Stabilitätsprogramms ist eine politische Ressource, der sich auf nationaler oder regionaler Ebene Regierungen und Unternehmen bedienen können, um den `stummen Zwang der ökonomischen Verhältnisse` auf `nicht-stabilitätskonforme` Interessen wirken zu lassen; eine wirksame Methode des `corriger la fortune`.“ E. Altvater und B. Mahnkopf, Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung - Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht, Münster 1993, S. 87-88.

²²⁹ E. Altvater und B. Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung, a.a.O., S. 181.

Außerdem ist die Problematik der Transnationalisierung der Konkurrenzverhältnisse zu erörtern. In der EU kommt der fordistischen „National-Champion“-Strategie schon längst keine Bedeutung mehr zu²³⁰. Statt dessen hat sich in der EU mit der zunehmenden Internationalisierung der Produktion und Absatzmärkte eine transnationale Wertschöpfungskette entwickelt, die horizontal/vertikal auf neuen Netzwerken basiert.

„Weltmarktkonkurrenz ist Konkurrenz zwischen transnationalen Netzwerken. Einzelne Zweige und Sektoren der Nationen werden in diesen Netzwerken mit Zuliefer- bzw. Weiterverarbeitungsfunktionen versehen, je nach der Stellung, die ihnen die transnationalen Konzerne zuordnen. Das bedeutet, daß Nationen untereinander nicht mehr ausschließlich im Wettkampf um die Weltmärkte an Endprodukten stehen, sondern um ihre Stellung innerhalb der transnationalen Produktionsketten kämpfen. Wichtiger als eine homogene Zulieferkette für nationale Hersteller von Hochwertprodukten wird die Fähigkeit zur Systemführung, bzw. zur Eingliederung möglichst vieler Zulieferer in die transnationalen Produktionsketten. Transnationale Produktionsstrukturen verändern also in fundamentaler Weise die Wachstumsbedingungen nationaler Ökonomie (die eigentlich kaum noch nationale Ökonomie mehr ist).“²³¹

Diese neue Verflechtungsform der Ökonomie transformiert einerseits die alte fordistische nationalstaatliche Struktur der Akkumulation im Inneren. Andererseits wirkt sie auch nach außen, in dem sie den Raum neu ordnet und neue Akkumulations- und Regulationszusammenhänge schafft. Zu untersuchen ist dabei, welche Veränderungen diese Entwicklung der transnationalen Wertschöpfungskette für die Sozialregulation/ Arbeitsbeziehungen in der EU mit sich bringt. Marginson und Sisson weisen vor allem im Bezug auf die neuen transnationalen Arbeitsbeziehungen auf drei Herausforderungen hin: „Three kinds of challenge are identified: that posed by management decisions taken beyond the jurisdiction of particular national systems; those arising from the centralization of management structures at European level; and those stemming from management decentralization.“²³²

Diese institutionellen Veränderungen bedeuten nicht nur die Transformation der nationalen Regulationsweisen, sondern auch die Entwicklung einer neuen Form der europäischen Regulation. Damit ist die gesellschaftliche Transformation in der EU im doppelten Sinne artikuliert:

„Die Verbindung von Akkumulations- und Regulationsweise, die ein nationales >>Wachstumsmodell<< kennzeichnet, hängt von der Art und Weise ab, wie diese in die internationale Arbeitsteilung eingebettet sind, und letztere wird wiederum selbst von der Struktur und Entwicklung der nationalen Formationen bestimmt. Der globale Kapitalismus ist

²³⁰ „Die Konflikte nehmen zwar zu, aber sie bleiben beherrschbar. Eine ganze Reihe von Faktoren verhindert, daß die Konflikte aus der Hand laufen. Der Prozeß der Globalisierung selbst trägt hierzu bei: Durch die enge Verflechtung der Weltwirtschaft wird die Drohung mit einem Handelskrieg zum Bumerang: Wenn alle in einem Boot sitzen, dann gefährden Repressalien eines Handelspartners die Wirtschaftsentwicklung auf allen Gebieten des Weltmarktes. Durch das Netz von Auslandsinvestitionen und -beteiligungen ist auch immer undeutlicher, was nun eigentlich die ‚nationalen‘ Unternehmen sind.“ G. Junne, Integration unter den Bedingungen von Globalisierung und Lokalisierung, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 513-530, hier: S. 524.

²³¹ W.-D. Narr und A. Schubert, Weltökonomie - Die Misere der Politik, Frankfurt/ M. 1994, S. 53.

²³² P. Marginson und K. Sisson, The Structure of Transnational Capital in Europe: the Emerging Euro-company and its Implications for Industrial Relations, in: R. Hyman and A. Ferner (eds.), New Frontiers in European Industrial Relations, Oxford; Cambridge 1994, S. 15-51, hier: S. 17.

demnach als eine komplexe Verbindung von Prozessen auf mehreren Ebenen und mit unterschiedlichen und gegensätzlichen Akteuren (Unternehmungen, Regierungen, Verwaltungen, nichtstaatlichen Einrichtungen, internationalen Organisationen usw. zu verstehen (Lipietz 1987, 25).²³³

2.4.2.2 Die politischen und hegemonialen Aspekte: Europäisierung der Hegemonie aus der Perspektive der Coxschen „Globalen Politischen Ökonomie“

Es wäre verkürzt oder sogar naiv, die europäische Sozialregulation lediglich auf Grundlage der Veränderung der sozio-ökonomischen Dimension zu analysieren und zu definieren. Die Entwicklung einer transnationalen Akkumulation in der EU ist vielmehr mit einer Transformation *und* Transnationalisierung²³⁴ der Hegemoniestrukturen verbunden und daher auf die Entwicklung entsprechender politischer, ideologischer und hegemonialer Projekte angewiesen. Die alte gesellschaftliche Konfiguration steht so nicht nur sozio-ökonomisch, sondern auch politisch, gesellschaftlich und sozialstrukturell²³⁵ zur Disposition.

Die gegenwärtige Restrukturierung der sozialen Struktur der Akkumulation seit den 70er Jahren ist dadurch charakterisiert, daß – nach Cox – die globale Vereinigung des Kapitalinteresses (zugunsten der neoliberalen Flexibilisierung) und zugleich die Fragmentierung und Spaltung der untergeordneten Klassen weiter vorangetrieben wird.²³⁶ Die neuen dominanten Gruppen, sei es eine `transnationale Manager Klasse` oder seien es sog. die `Symbolanalytiker`²³⁷ scheinen, als nicht nur materielle, sondern auch ideologische Funktionsträger des neoliberalen Modernisierungsprogrammes zunehmend hegemonial zu werden:

„The transnational managerial class is not limited to persons actually employed among the managerial cadres of multinational corporations and their families. It encompasses public officials in the national and international agencies involved with economic management and a whole range of experts and specialists who in some way are connected with the maintenance of the world economy in which the multinationals thrive - from management consultants, to business educators, to organizational psychologists, to the electronics operators who assemble

²³³ J. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat, a.a.O., S. 67.

²³⁴ „The internationalisation of production and finance and the spread of consumerism have resulted in an increasingly integrated world economy, as former social structures of accumulation and forms of state either disintegrate or are reconfigured. This means that it is becoming more plausible to apply Gramsci's concept of civil society to world orders (Cox, 1983).“ S. Gill und D. Law, Global Hegemony and The Structural Power of Capital, in: S. Gill (ed.), Gramsci, historical materialism and international relations, Cambridge 1993, S. 93-124, hier: S. 118-119.

²³⁵ Zum durch veränderte Akkumulationsstrukturen geförderten sozialstrukturellen Wandel merkt R. Cox folgendes an: „The trend toward a declining proportion of core jobs and an increasing proportion of peripheral jobs in the advanced capitalist countries, accelerated by the economic crisis, can be described as the peripheralization of the labor force.“ R. W. Cox, Production, Power and World Order - Social Forces in the Making of History, New York 1987, S. 324.

²³⁶ Vgl. R. Cox, Production, Power, and World Order..., a.a.O., S. 358.

²³⁷ R. Reich unterscheidet drei zukünftige Berufsformen (Gemeint sind m. E. die meisten Berufstypen der idealisierten Dienstleistungsgesellschaft und die alte/neue Hierarchie des Arbeitsmarktes) folgenderweise: a) „*Routine production services* (...) in the high-volume enterprise“, b) „*In-person services*“ (niedere Dienstleistungsklasse: H.-G. Lee), c) „*Symbolic-analytic services*, the third job category (höhere Dienstleistungsklasse: H.-G. Lee), include all the problem-solving, problem-identifying, and strategic-brokering activities“ Reich zufolge werden diese symbolischen Analytiker die Sieger der zukünftigen Berufsformen. R. Reich, The Work of Nations - Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism, New York 1992, S. 174f.

the information base for business decisions, and the lawyers who put together international business deals.“²³⁸

Die zunehmende Bedeutung dieser Schichten für die neue politische Regulation muß nun im Kontext des Wandels der alten fordistischen Sozialstruktur begriffen und in bezug auf ihre Transformationsformen und -ebenen betrachtet werden. Es geht nicht um eine einseitig handlungstheoretische Überbetonung bestimmter Subjekte, sondern um die Einbeziehung der hegemonialen-strategischen Aspekte in die Strukturen und Prozesse der europäischen Regulation. Es stellen sich mithin folgende Fragen: Was sind die zentralen Triebkräfte, die für den Fortschritt des europäischen Integrationsprojekts wie der EWWU verantwortlich sind? Oder gibt es eine immanente Logik, die die Globalisierung weitertreibt? Bei der Diskussion dieser Fragen sollten handlungstheoretische oder strukturdeterministische Reduktionismen vermieden werden.

Wenn wir aber bei der Anwendung der regulationstheoretischen Methodologie auf die europäische Sozialregulation diese dichotomischen Positionen in einem ersten Schritt durch die Untersuchung der *konkreten institutionellen Formen* überwinden wollen, geht es zunächst einmal darum, wie man den Hegemoniebegriff im Sinne Gramscis im Hinblick auf den *politisch-strategischen Kontext* der europäischen herrschenden Klasse fruchtbar machen könnte. Ist der Nationalstaat nur noch ein Transmissionsriemen, der die Interessen der transnationalen Kapitale einfach filtert und vermittelt? Holman und van der Pijl führen jedoch exemplarisch im Bezug auf die Interessen und die besondere Rolle der europäischen Managerklasse aus:

„In the field of macro-economics a similar adaption to a new, neoliberal format at the member-state level preceded policy convergence at Community level. To understand this EC-wide shift in policy preferences we have, again, to stress the paramount importance of the process of transnational class formation that has been part of the postwar growth of international capital accumulation, which in turn expanded enormously during the late 1970s and 1980s (...) States and social forces under these conditions were subsumed under a transnational historic bloc, reflecting the growing structural and behavioural power of internationally mobile capital.“²³⁹

Wenn man davon ausgeht, daß die Globalisierung weder ein technikdeterminierter noch ökonomisch gesetzmäßiger Prozeß ist, sondern vor allem als eine politische Strategie zu verstehen ist, würde der hegemonialen Ausgestaltung des Europäisierungsprojektes eine zentrale Bedeutung zukommen. Dieses legt zwar ein zentrales Gewicht auf die Transnationalisierung der Ökonomie für die Etablierung neuer Akkumulationsbedingungen, aber deren Erfolg hängt auch davon ab, wie dabei die Probleme der wachsenden Desintegration der Gesellschaft und

²³⁸ A.a.O., S. 359-360.

²³⁹ O. Holman und K. van der Pijl, *Restructuring the Ruling Class and European Unification*, University of Amsterdam, Department of International Relations & Public International Law, working paper No. 28, 1992, S. 16. Hirsch benennt deutlich die Mängel dieses Ansatzes: „Dafür spricht nicht nur die tatsächlich feststellbare Tendenz zu einer Internationalisierung der Managements, sondern auch die Existenz einer Serie mehr oder weniger formalisierter Gesprächskreise, Koordinationsgremien und >>think tanks<< auf der Ebene unternehmerischer und politischer Führungseliten, denen zweifellos eine nicht unwichtige Funktion bei der internationalen ökonomischen Koordination zukommt. Dieser Erklärungsansatz leidet allerdings stark an seiner handlungstheoretischen und instrumentalistischen Verkürzung, die vor allem die widersprüchliche Struktur des kapitalistischen Produktionsverhältnisses unberücksichtigt läßt (zur Kritik vgl. Drainville 1994).“ J. Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, a.a.O., S. 176.

des zunehmenden regionalen Gefälles sowie der strukturellen Ungleichgewicht etc. im Rahmen des Hegemonieprojektes bearbeitet werden.

Jessop definiert dieses Projekt *zunächst auf der nationalstaatlichen Ebene*: „Hegemonialprojekte definieren das allgemeine Interesse einer illusorischen Gemeinschaft und verbinden dabei die besonderen Interessen spezifischer Kräfte mit einer strategisch ausgerichteten Definition des Gemeinwohls. Dort, wo sich Hegemonialprojekte erfolgreich ausbreiten, können sie von ihrer Bedeutung her >>eine Nation<< oder >>zwei Nationen<< sein - entweder >>expansive<< oder gebunden an spezifische >>interne Grenzen<< innerhalb der gesellschaftlichen Formation.“²⁴⁰

Darüber hinaus verweist er auf den Zusammenhang zwischen der Legitimationsfrage und dem Erfolg des Staatsprojektes: „Staatsprojekte können auch mit der Frage der Revolution ‚von oben‘, als eines Mittels zur Reorganisation der gesellschaftlichen Grundlagen des Staats, in Beziehung gesetzt werden - besonders wenn sie von einer bestimmten staatlichen Elite getragen werden, anstatt von >>Parteien<<, die in der bürgerlichen Gesellschaft verankert sind.“²⁴¹

Hier soll nun untersucht werden, wie dieses Konzept eines Staats/Hegemonieprojektes im Zusammenhang mit der europäischen Integration erweitert werden kann: a) Beschränkt sich die externe Grenze dieses Staatsprojektes allein auf den territorialen Raum des Nationalstaates? Wie artikuliert sich die postfordistische Regulationsweise als ein eigenständiges Hegemonieprojekt im ökonomisch und politisch erweiterten EU-Mehrebenensystem? Die Regulationstheorie stellt m. E. dieser Problemdimension nur ansatzweise Analyse Kriterien zur Verfügung.²⁴² Gerade hier besteht also der Bedarf einer theoretischen und analytischen Weiterentwicklung des Regulationsansatzes in Bezug auf die Entwicklung der transnationalen Regulationsweise mit Hilfe der Coxschen Globalen Politischen Ökonomie.

Dieses europäische „postfordistische Hegemonieprojekt“ interessiert sich weniger als das fordistische nationalstaatliche Regime für die materielle Umverteilung. Vielmehr treibt es selektiv das neoliberale Flexibilisierungsprogramm zugunsten der Interessen der Modernisierungsgewinner voran. Die regulative Politik²⁴³ erlangt dabei zum einen eine größere Bedeutung. Zum anderen verstärkt sich ideologisch die Alternativlosigkeit zur weltmarktorientierten Modernisierung und zu den Maßnahmen der dementsprechenden Wettbewerbsförderung: Dabei wird nicht auf autoritäre Maßnahmen verzichtet, – wie z.B. die Verstärkung der rechtlichen Disziplin (durch innere Sicherheit), die strikte Ab-/ Eingrenzung der Teilnahmerechte am Wohlstand (durch Leistungsprinzip vor Solidarität) und die Ausgrenzung der Fremden (durch Asylgesetz) etc. zeigen. Hirsch bezeichnet diese Tendenz in Anlehnung an den Begriff des ‚autoritären Etatismus‘ bei Poulantzas²⁴⁴ als ‚zivilgesellschaftlichen Totalitarismus‘. Ge-

²⁴⁰ B. Jessop, *Veränderte Staatlichkeit - Veränderungen von Staatlichkeit und Staatsprojekten*, in: D. Grimm (Hg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt/M. 1996, S. 43-73, hier: S. 53.

²⁴¹ Ebd.

²⁴² Vgl. B. Jessop, *Regulation und Politik - Integrale Ökonomie und integraler Staat*, a.a.O., insbes., S. 243ff.

²⁴³ Vgl. G. Majone, *Redistributive und sozialregulative Politik*, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, a.a.O., S. 225-247.

²⁴⁴ Poulantzas charakterisierte Ende der 70er Jahre die zunehmende Etatisierung des bürgerlichen Demokratiesystems folgendermaßen: „Eine Staatsform, die ich in Ermangelung eines besseren Terminus, als *autoritären Etatismus* bezeichnen werde, ein Terminus, der die allgemeine Tendenz dieser Transformation anzuzeigen vermag: ein gesteigertes Eingreifen des Staats in sämtliche Bereiche des sozio-ökonomischen Lebens, das mit dem ein-

meint ist damit eine: „(...) Herrschaftsform des vollen und zu sich selbst gekommenen Kapitalismus (...) Eine gewisse Gemeinsamkeit mit den alten totalitären Systemen besteht darin, daß es auch im Wettbewerbsstaat vor allem darum geht, ganze Bevölkerungen im Sinne eines umfassenden Wirtschaftsprojekts für den internationalen Konkurrenzkampf zu mobilisieren. Dies geschieht indessen weniger durch eine auf physische Gewalt und politischen Terror gestützte Diktatur, sondern im institutionellen Rahmen der liberalen Repräsentativdemokratie und auf der Basis einer global freigesetzten Marktökonomie.“²⁴⁵ Diese Herrschaftsform wird nun nicht mehr nur nationalstaatlich, sondern auch transnational organisiert. Je mehr sich die ökonomische Globalisierung durchsetzt, um so notwendiger muß die politische Regulation über den Nationalstaat hinaus organisiert werden. Jessop weist deshalb auf den postfordistischen Funktionswandel des Nationalstaates hin: „Aber allmählich zeichnet sich ein neuer Konsens dahingehend ab, daß der Staat als Voraussetzung zur Lösung anderer, vorwiegend politischer Probleme reorganisiert werden muß, um der veränderten internationalen Wirtschaftslage Rechnung zu tragen.“²⁴⁶ Die Problematik internationaler Regulation wird von ihm allerdings wenig konkretisiert. Da die neue postfordistische Regulation auf den erweiterten internen und externen Feldern vielfältig gestaltet wird, müssen die beiden Dimensionen, also die nationale und europäische Ebene, gleichzeitig berücksichtigt werden. Dabei bleibt die Artikulationsform des neuen Hegemonieprojektes sehr fließend und unbestimmt.

Ihre konkrete Form wird nicht nur allein von ökonomischen Sachzwängen, sondern auch vom Wahrnehmungsgrad und den Reaktionen der unterschiedlichen Akteure und Gruppierungen im europäischen Mehrebenen-System bestimmt: „Die europäische Integration wurde auf diesem Wege zu einem Ort, an dem eine hegemoniale Akkumulation durch die Bündelung konfligierender Triadisierungsinteressen aus den EG-Metropolen (Frankreich, Bundesrepublik) und ihrer Vermittlung mit den Europäisierungsinteressen der südeuropäischen Peripherie (Spanien) hegemonial durchgesetzt und abgesichert wurde. Die europäische Integration funktionierte so gleichzeitig als Ort, an dem gesellschaftliche Kompromisse und politische Regulationsweisen verhandelt und hegemoniale Verhältnisse verstetigt (Röttger 1993), also konsensuale Formen der Herrschaft etabliert werden.“²⁴⁷ Neben der Agrar-, Struktur- und Kohäsionspolitik ist schon eine gewisse Entwicklung der europäischen Regulierung von Arbeitsbeziehungen²⁴⁸, die nationalstaatlich organisiert sind, zu erkennen (die progressiven Regelungen über die Gleichberechtigung von Männern und Frauen, über die Sicherheit und Gesundheit

schneidenden Verfall der Institutionen der politischen Demokratie sowie drakonischen und vielfältigen Einschränkungen der sogenannten >>formalen<< Freiheiten einhergeht, die man erst wirklich schätzen lernt, wenn sie einem genommen werden.“ N. Poulantzas, Staatstheorie - Politischer Überbau, Ideologie, Sozialistische Demokratie, Hamburg 1978, S. 185ff.

²⁴⁵ J. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat, a.a.O., S. 167.

²⁴⁶ B. Jessop, Veränderte Staatlichkeit, a.a.O., S. 63.

²⁴⁷ B. Röttger, Hegemonie und Weltmarktmacht - Kritische Theorie global-kapitalistischer Regulation, in: H.-J. Bieling, F. Deppe und B. Röttger, Weltmarkt, Hegemonie und europäische Integration - Kritische Beiträge zur Theorie der internationalen Beziehungen, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Arbeitspapier Nr. 15, Marburg 1996, S. 37.

²⁴⁸ Vgl. W. Lecher und H.-W. Platzer (Hg.), Europäische Union - Europäische Arbeitsbeziehungen? - Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen, Köln 1994 sowie P. Teague and J. Grahl, Industrial Relations and European Integration, London 1992.

am Arbeitsplatz²⁴⁹, über Elternurlaub und die Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats²⁵⁰). Abzuwarten ist auch die Debatte über europäische Initiativen zur Beschäftigung und Schaffung von Arbeitsplätzen.

Dies bedeutet keineswegs, daß die Transnationalisierung der Sozialregulation in der EU letztendlich die nationalstaatlichen Sozialversicherungssysteme und die Regulierung der Arbeitsbeziehungen ablösen wird. In Bezug auf den eigentlichen Zweck und das Ziel der Marktintegration ist das fast illusionär. Außerdem würde dies auch nicht den aktuellen Interessen der Haupttriebkraft des Integrationsprojekts – wie den Unternehmensverbänden und den TNKs – entsprechen.²⁵¹ Zugleich wäre jedoch die Weiterentwicklung der neuen Sozialregulationsform auf EU-Ebene eine Rahmenbedingung der Konstitution eines neuen postfordistischen Hegemonieprojektes, wenn das Integrationsprojekt als Ganzes nicht gefährdet werden soll.

Das Dilemma liegt genau darin, daß die Sozialregulation zum einen über *relativ* offene Gestaltungsspielräume verfügen kann und ihr zum anderen gewisse Expansionsgrenzen gesetzt sind. Unumstritten ist, daß eine 'new frontier'²⁵² im Bereich der Arbeitsbeziehungen in der EU durch die beschleunigte Transnationalisierung der Ökonomie entstanden ist. In dieser Arbeit wird durch die Untersuchung der Entwicklung der europäischen Sozialregulation die darunterliegende Dialektik offen zu legen versucht. Die hier vertretene Hypothese ist, daß a) die kapitalistische Akkumulation²⁵³ immer eine bestimmte, historisch variable Form zwischen dem Ökonomischen und dem Sozialen angenommen hat, b) es noch offen ist, welche eigenständige Korrelationsform die europaweite Regulation mit der neuen europäischen Akkumulationsstruktur entwickeln wird und c), daß, wie Polanyi gezeigt hat, ohne die Entwicklung einer bestimmten Form sozialer Regulation der europäische Marktintegrationsprozeß letztendlich internen und externen Instabilitäten ausgesetzt sein wird.

In einem postfordistischen Restrukturierungsprozeß der kapitalistischen Akkumulation lösen sich also die kohärenten Formen des Fordismus auf und werden die neuen Formen der Sozialregulation im Rahmen des Mehrebenen-Systems der EU neu artikuliert. Damit ist aber noch nicht beantwortet, welche Inhalte diese Sozialregulation haben wird. Erkennbar ist je-

²⁴⁹ Einen ausführlichen Überblick hierzu bietet G. Ross an. Vgl. G. Ross, *Assessing the Delors Era and Social Policy*, in: S. Leibfried and P. Pierson (eds.), *European Social Policy - Between Fragmentation and Integration*, Washington, D.C. 1995, S. 357-388.

²⁵⁰ Vgl. T. Schulten, „Europäische Betriebsräte“ - Stand und Perspektiven einer europaweiten Regulierung der Arbeitsbeziehungen auf der Ebene transnationaler Konzerne, in: M. Mesch (Hg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*, Wien 1995, S. 335-364.

²⁵¹ Z. B. weisen E. Altvater und B. Mahnkopf darauf hin: „Der Soziale Dialog ist nicht mehr als die Institutionalisierung der Unverbindlichkeit, mit der sich alle diejenigen anfreunden können, die eine rigide Festschreibung von sozialen Rechten in 'postfordistischen Zeiten' für überholt halten.“ E. Altvater und B. Mahnkopf, *Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung*, a.a.O., S. 252.

²⁵² Vgl. R. Hyman and A. Ferner (eds.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford 1994.

²⁵³ Eindrucksvoll bringt Polanyi diesen Zusammenhang zwischen dem Ökonomischen und dem Sozialen in dem kapitalistischen Akkumulationsprozeß seit dem 18. Jahrhundert zum Ausdruck: „Während der Aufbau der Weltwarenmärkte, der Weltkapitalmärkte und der Weltwährungsmärkte unter der Ägide des Goldstandards dem Mechanismus der Märkte einen nie dagewesenen Impuls gab, kam es zu einer tiefverwurzelten Bewegung gegen die verderblichen Auswirkungen einer von Märkten beherrschten Wirtschaft. Die Gesellschaft schützte sich selbst gegen die einem selbstregulierenden Marktsystem innewohnenden Gefahren - dies war das bedeutsamste Merkmal der Geschichte dieses Zeitalters.“ K. Polanyi, *The Great Transformation - Politische und Ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt/ M. 1990, S. 112.

doch daran, daß das postfordistische europäische Hegemonieprojekt sich weniger auf eine direkte materielle Umverteilung, sondern eher auf regulative Politikformen beziehen wird. Ohne die Entwicklung adäquater Formen der Sozialregulation wäre das europäische Integrationsprojekt bzw. das europäische Gesellschaftsmodell `nicht hegemoniefähig'²⁵⁴. Anderenfalls bliebe es eine erweiterte Freihandelszone, die die tatsächliche Aushöhlung des europäischen Integrationsprojekts zur Folge haben würde.

²⁵⁴ Vgl. J. Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, a.a.O., S. 183.



3 Die Veränderung der Staatlichkeit

3.1 Der Formwandel des Staates im Kontext staatsrechtlicher Debatten

Es ist Konsens innerhalb der Sozialwissenschaften, daß der Staat einem Aufgaben- und Formwandel unterworfen ist. Unterschiedliche Interpretationen und kontroverse Debatte gibt es jedoch hinsichtlich der Wahl der Analyseperspektiven und der Ursachenbestimmung.²⁵⁵ Gemäß des neoinstitutionalistischen Ansatzes sind es veränderte gesellschaftliche Problemlagen, die Diskontinuität hervorbringen. Demnach ist es notwendig, auf neue Probleme effektiv zu reagieren und die alten Aufgaben effizienter und kostengünstiger zu gestalten. Als Rezept wird ein „new institutional design“²⁵⁶ verordnet, „das den Staat von überschießenden Aufgaben entlastet und ihn auf die Funktion von Regelsetzungen für verhandlungsförmige Interessenausgleichsprozesse zurückschneidet“²⁵⁷.

Im Vergleich dazu definiert die marktdeterministische Position die Herstellung optimaler Wettbewerbsbedingungen und die Gewährleistung des freien Austausches unter den Bedingungen der Globalisierung als neue Aufgabe des Staates. Die Märkte sind nicht mehr auf die nationalen Räume beschränkt und die Politik und der Staat dienen dazu, die Wettbewerbsbedingungen zu verbessern. Insofern orientieren sie sich zuvorderst an den transnationalen Markterfordernissen in einem zunehmend entnationalisierten Produktions- und Austauschverhältnis. Dabei fungieren die Politik und der Staat hauptsächlich als ein ‚transmission belt‘, der die Anforderungen der TNKs und der internationalen Finanzkapitale vermitteln soll.²⁵⁸

Eine andere Erklärung bietet die Systemtheorie. Sie thematisiert den Wandel des Staates unter dem Aspekt der Grenzen politischer Steuerung.²⁵⁹ Ihre Analyse erfolgt vor dem Hintergrund steigender Komplexität und systemischer Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Subsysteme. Die Aufgaben des Staates haben sich im Lauf der Zeit mehrfach verändert. Vor dem

255 Vgl. F.-X. Kaufmann, Diskurse über Staatsaufgaben, in: D. Grimm (Hg.), Staatsaufgaben, 1996 Baden-Baden, S. 15-41.

256 „Wenn aber die Restauration eines >>starken<< und autonomen bürokratischen Steuer- und Verwaltungsstaates weder aussichtsreich noch attraktiv noch die liberale/libertäre Alternative in ihren beobachtbaren und absehbaren Ergebnissen tolerabel erscheint, dann stellen sich für die soziale und politische Theorie ganz neuartige und gravierende Fragen nach der Beschaffenheit und den Entstehungsbedingungen von >>institutionellen Designs<<, die aus diesem Dilemma herausführen können.“ C. Offe, Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand, in: T. Ellwein/J. J. Jesse/R. Mayntz/F.W. Scharpf (Hg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden 1987, S. 309-320, hier: S. 316.

257 J. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat – Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin; Amsterdam 1995, S. 115.

258 „Offensichtlich läßt sich nur schwer ein nationalstaatlicher Umbau des Sozialstaats konzipieren, wenn sich eben dieser Nationalstaat in einen nationalen Wettbewerbsstaat auflöst, dessen Operationsgebiet der Weltmarkt ist und dessen politisches Programm der internationalen Konkurrenz höchste Priorität einräumt und nicht mehr durch Rücksicht auf Beschäftigungsstand und soziale Belange (>>Sozialklimbim<<, >>soziale Hängematte<<, >>Freizeitpark<< etc.) beeinflußt wird.“ E. Altvater, Operationsfeld Weltmarkt oder: Vom souveränen Nationalstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat, in: Prokla, 24. J. Nr. 4, 1994, S. 525.

²⁵⁹ Vgl. N. Luhmann, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München; Wien 1981.

19. Jahrhundert war Willke zufolge²⁶⁰ der Staat absolutistisch-interventionistisch, er trieb die 'machtbasierte Säkularisierung' voran.²⁶¹ Ein historischer Wandel des Staates vollzog sich mit der Herausbildung des modernen Sozialstaates im 20. Jahrhundert, in dem die 'geldbasierte Industrialisierung' durchgesetzt wurde. In Folge der Weltwirtschaftskrise und zweier Weltkriege konzentrierte er sich auf die Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit sowie auf die Wohlstandsvermehrung durch Binnenmarktorientierung. Diese Aufgaben konnten nur mit einer ausgebauten und zentral organisierten Bürokratie bewältigt werden. Als zentrales Problem des Sozialstaates erwies sich die Bereitstellung hinreichender finanzieller Ressourcen zur Armutsbekämpfung.

Gegenwärtig erzwingen veränderte interne und externe Rahmenbedingungen, deren zentrales Merkmal die 'wissensbasierte Technologisierung' ist, einen Wandel des Staates. Willke bezeichnet den neuen Staatstyp als *Supervisionsstaat*. Angesichts einer gesellschaftlichen Komplexitätssteigerung verzichtet er auf direkte Interventionen und fördert über dezentrale und polyzentrische Netzwerke die Kommunikation zwischen den gesellschaftlichen Subsysteme. Dabei nimmt er lediglich eine indirekte Steuerungsrolle wahr. Bei diesem System der sog. Kontextsteuerung wird dem Nationalstaat als 'local hero'²⁶² nach wie vor eine zentrale Rolle zugeschrieben. Er soll sich darauf konzentrieren, die im Prozeß des radikalen Modernisierungsprozesses entstehenden 'Risiken' auf der Mesoebene zu lösen.

Eine davon abweichende Interpretation liefert die materialistische Staatstheorie.²⁶³ Sie verweist insbesondere auf Widersprüche im kapitalistischen Akkumulationsprozeß. Ab den 70er Jahren lösten sich die Grundlagen des binnenmarktorientierten Akkumulationsregimes auf. Dies führte dazu, daß die bestehende Grenze zwischen Staat und Gesellschaft sowie zwischen Politik und Ökonomie neu gezogen werden mußte, um die Wirkungskraft der Ökonomie zu erhöhen. Dabei steht die Akkumulationsebene im Mittelpunkt. Dies bedeutet jedoch nicht, daß das Verhältnis zwischen Akkumulation und Regulation sowie zwischen Politik und Ökonomie rein funktional verstanden wird. Während die materialistische Staatstheorie einerseits die strikte Trennung von Politik und Ökonomie ablehnt²⁶⁴, betrachtet sie andererseits den Zusammenhang zwischen ihnen nicht im Sinne eines Determinations-, sondern eher im Sinne eines *Artikulationsverhältnisses*. Nach Bob Jessop und Joachim Hirsch läßt sich die Transformation von Staatlichkeit in vier Punkten zusammenfassen:

1. *Prozeß und Organisation der Arbeit*. Zunächst weist Jessop darauf hin, daß der fordistische Modus der Arbeitsorganisation, der auf dem tayloristischen (hierarchischen) top-down Modell basierte, an die Grenzen seiner Produktivitätsressourcen geraten ist.

²⁶⁰ Vgl. H. Willke, *Ironie des Staates*, Frankfurt 1994, S. 211ff.

²⁶¹ Vgl. ebd.

²⁶² Vgl. a.a.O., S. 362ff.

²⁶³ "In der materialistischen Theorie wird der Staat als die Instanz aufgefaßt, die aufgrund ihrer relativen Autonomie gegenüber gesellschaftlichen Gruppen und Klassen sowohl die Formulierung einer relativ einheitlichen, über den bornierten Interessenhorizont der konkurrierenden Einzelkapitale hinausreichenden Politik als auch die Herstellung der dafür notwendigen sozialen Kompromisse ermöglicht. Diese politische Form, die Trennung von >>Staat<< und >>Gesellschaft<<, von >>Politik<< und >>Ökonomie<<, macht danach den Kapitalismus überhaupt erst bestand- und entwicklungsfähig." J. Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat - Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, a. a. O., S. 118.

²⁶⁴ Vgl. S. Hall, *Das >>politische<< und das >>Ökonomische<< in der Marxschen Klassentheorie*, in: Ders., *Ausgewählte Schriften - Ideologie, Kultur, Medien, Neue Rechte, Rassismus*, Hamburg; Berlin 1989, S. 11-55.

- Gleichzeitig wird das auf Massenproduktion von standardisierten und dauerhaften Konsumgütern basierende Prinzip der 'economies of scale' von dem selektiven und flexibel einsetzbaren Modus der 'economies of scope' abgelöst. Hierbei dienen die neuen Technologien wie Mikroelektronik, Biotechnologie, neue Materialien u.s.w. dazu, die Probleme der materialintensiven fordistischen Produktion zu überwinden.²⁶⁵
2. *Stabiler Modus des makroökonomischen Wachstums.* Jessop geht davon aus, daß die postfordistische Staatsform dem flexiblen und permanent innovativen Muster der Akkumulation folgt. Auf Grund der flexiblen Produktion, der auf 'economies of scope' basierenden Produktivitätserhöhung und der Prozeßinnovation, wandelt sich die Form des makroökonomischen Wachstums. Die Fragmentierung „alter“ und die Entstehung neuer Märkte kennzeichnen eine postfordistische Akkumulation, die sich primär an den Weltmärkten orientiert.²⁶⁶
 3. *Sozialer Modus der ökonomischen Regulation.* Diese Dimension bildet den Kern der regulationstheoretischen Erklärung Jessops. Demnach basiert der Postfordismus auf der angebotsorientierten Innovation und Flexibilität in den jeweiligen Arenen der Regulation. Das Lohnverhältnis wird mit der Polarisierung zwischen den qualifizierten und nicht-qualifizierten Arbeitern grundsätzlich restrukturiert, dies wiederum fördert die Flexibilität auf den internen und externen Arbeitsmärkten.²⁶⁷ In Folge dessen verstärkt sich einerseits die Verbetrieblung der industriellen Beziehungen. Andererseits wird die Geldform zunehmend von den privaten, 'rootless' Bankkrediten und -papieren, die global zirkulieren, beherrscht. Politisch orientiert sich daher die neue Form der postfordistischen Staatsintervention an einer restriktiven Geldpolitik. Eine verstärkte Kontrolle der defizitären Finanzen des Staates und eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Sektors sind die Instrumente einer neuen Form von Staatlichkeit.²⁶⁸
 4. *Vergesellschaftungsform.* In Bezug auf den fordistischen Vergesellschaftungsmodus resümiert Hirsch: „Der durch Bürokratisierung, Reglementierung und Normierung gekennzeichnete Sicherheitsstaat, der auf standardisierten Warenkonsum gegründete Wohlstand, die ausufernde Ressourcenverschwendung und Naturzerstörung sowie die fordistische – durch wachsende Frauenerwerbstätigkeit und Kleinfamiliarisierung – modifizierte Form patriarchaler Herrschaft wurden Ziel einer wachsenden öffentlichen Kritik, die in einem beginnenden allgemeinen Wertewandel und in den sich seit dem Ende der sechziger Jahre herausbildenden neuen sozialen Bewegungen ihren Ausdruck fand.“²⁶⁹ Es stellt sich die Frage, welche neue Form der Vergesellschaftung letztendlich diese fordistischen Arbeits- und Lebensformen, Lebensstile, Alltagskulturen, Weltdeutungen, Konsumnormen, sowie Ästhetik- und Verhaltensroutinen, Bewußtseinsformen und Interessen ablö-

²⁶⁵ Vgl. B. Jessop, Post-Fordism and the State, in: A. Amin (ed.), Post-Fordism – A Reader, Oxford 1994, S. 257-258.

²⁶⁶ Vgl. a.a.O., S. 258-259.

²⁶⁷ „Der postfordistische kapitalistische Wettbewerbsstaat bezieht seine Überlegenheit demgegenüber aus seinen ökonomischen sehr viel rationelleren Organisations- und Managementstrukturen, die auf internem Wettbewerb, loyalitätsbildender Mitarbeitermotivation, Schaffung von >>corporate identities<< taktischem Auseinanderdividieren von Kern- und Randbelegschaften und kanalisierter Mitbestimmung im Rahmen der sich durchsetzenden >>lean democracy<< beruhen.“ J. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat, a.a.O., S. 162.

²⁶⁸ Vgl. B. Jessop, Postfordism and the State, a.a.O., S. 259-260.

²⁶⁹ J. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat, a.a.O., S. 87.

sen wird. Dabei bildet sich keine universalistische Norm heraus; vielmehr konkurrieren partikulare und pluralistische Ansätze in unterschiedlichen Modellen miteinander.²⁷⁰

Alternative Modelle zum schumpeterianischen Leistungsstaat sind: a) der Neoliberalismus²⁷¹, b) der Neo-Korporatismus²⁷² und c) der Neo-Etatismus²⁷³. Der grundlegende Wandel des Staates impliziert sowohl eine Abkehr von *universalistischen Prinzipien*²⁷⁴ als auch eine Transformation des nachfrageorientierten Regulierungsmodus. Die Folgen des Übergangs vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat bzw. schumpeterianischen Leistungsstaat und die besonderen Merkmale des „Neuen“²⁷⁵ lassen sich in den folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Der keynesianische Wohlfahrtsstaat wandelt sich zum nationalen Wettbewerbsstaat. Dabei „konzentriert sich staatliche Politik zunehmend darauf, einem global

²⁷⁰ Vgl. B. Jessop, *Postfordism and the State*, ebd. S. 260.

²⁷¹ „Der *Neo-Liberalismus* ist primär darauf bedacht, einen marktorientierten Übergang zum Post-Fordismus zu fördern. Für den öffentlichen Sektor bedeutet dies eine Mischung aus Privatisierung, Liberalisierung und Anwendung wirtschaftlicher Kriterien im verbleibenden öffentlichen Sektor; für den privaten Sektor bedeutet es Deregulierung und einen neuen rechtlichen und politischen Rahmen (bzw. eine neue Ordnungspolitik), um passive Unterstützung für marktgerechte Lösungen bereitzustellen“ B. Jessop, *Veränderte Staatlichkeit – Veränderung von Staatlichkeit und Staatsprojekten*, in: D. Grimm (Hg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt/ M. 1996, S. XX - XX, hier: S. 66.

²⁷² „Der *Neo-Korporatismus* beruht, wie auch der Korporatismus, auf der Ex-ante-Konzertierung wirtschaftlicher Entscheidungen und Aktivitäten privatwirtschaftlicher Akteure, die sich an eigenen wirtschaftlichen Interessen orientieren. Doch auch diese Strategie beinhaltet deutliche Unterschiede zum Muster des fordistischen Korporatismus (...) Die politische Umsetzung ließe sich durch eine Ausweitung der >>regulierten Selbstregulierung<< und >>private interest government<< flexibler gestalten (vgl. Schmitter/Streeck 1983). Im Bereich der Industrie- und Einkommenspolitik könnten korporatistische Arrangements selektiver werden (z. B. indem sie einige bislang fest etablierte industrielle Interessen sowie in peripheren oder marginalen Bereichen tätige Arbeitskräfte ausschließen und einige >>Sunrise-Interessen<< einschließen und den in Schlüsseltechnologien tätigen Arbeitskräften mehr Bedeutung beimessen), wobei sich durch eine flexiblere Gestaltung der postfordistischen Wirtschaft das Gravitationszentrum des Korporatismus von der makroökonomischen Konzertierung auf die Mikroebene verlagert.“ A.a.O., S. 66 f.

²⁷³ „Dem *Neo-Etatismus* geht es primär darum, einen staatlich geleiteten Ansatz zur wirtschaftlichen Reorganisation durch Intervention von außerhalb und oberhalb der Marktmechanismen zu fördern (...) Dazu gehört eine Mischung aus Entkommodifizierung, staatlich geförderter Flexibilität und Staatstätigkeiten die um die Sicherung der dynamischen Leistungsfähigkeit eines industriellen Kernbereichs bemüht sind. Dies ist insbesondere verbunden mit einer aktiven Strukturpolitik, bei der der Staat strategische Ziele für eine flexible Akkumulation festsetzt. Er verfolgt eine aktive Arbeitsmarktpolitik, um die Arbeitskräfte umzuschulen und um einen Arbeitsmarkt sicherzustellen, der weniger durch flexible Preise als durch flexible Fachkenntnisse gekennzeichnet ist (...)“ A.a.O., S. 67.

²⁷⁴ „Das >>institutionelle<< Strukturmuster des Wohlfahrtsstaates ist an *universalistischen Prinzipien* (Hervorhebung von H.-G. Lee) orientiert, geht von einer kategorialen Zuständigkeit der öffentlichen Hand für soziale Leistungen und Sicherungen aus, bezieht auf der Grundlage umfassender sozialrechtlicher Ansprüche einen großen Teil der (erwerbstätigen) Bevölkerung ein und wirkt wegen weitgehender Inklusion *markt-neutralisierend* (...) Der institutionelle Wohlfahrtsstaat unterstellt angesichts der typischen Sozialrisiken der Bürger bzw. Arbeitnehmer einer kapitalistischen Industriegesellschaft einen Primat staatlich verbürgter gesellschaftlicher Solidarität: Bestimmte soziale Kategorien und Bedürfniskategorien werden gleichsam dem Zugriff von Marktmechanismen entzogen (>>de-kommodifiziert<<) und auf öffentliche Formen der Versorgung und Sicherung verwiesen. Sie erhalten *Statusrechte* (des Arbeitnehmers, Mieters, Schülers, Patienten usw.). Vgl. C. Offe, *Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben: >>Thatcherismus<< und die populistische Kritik der Staatstätigkeit*, in: D. Grimm (Hg.), *Staatsaufgaben*, a. a. O., S. 328.

²⁷⁵ Diese sind insbesondere folgende strategische Elemente: a) Liberalisierung, b) Deregulierung, c) Privatisierung, d) Rekommodifizierung, e) Internationalisierung. Vgl. B. Jessop, *Politik in der Ära Thatcher: Die defekte Wirtschaft und der schwache Staat*, in: D. Grimm (Hg.), *Staatsaufgaben*, a.a.O., dazu insb. S. 361.

- immer flexibler agierenden Kapital in Konkurrenz mit anderen Staaten günstige Verwertungsvoraussetzungen zu verschaffen²⁷⁶.
2. Der neue Staat verlagert seine Aufgaben nach oben und nach unten. Es findet *paradoxe Weise zugleich selektiv* „eine Zentralisierung politischer Entscheidungskompetenzen, bzw. umgekehrt: die faktische Entmachtung dezentraler Entscheidungsträger“²⁷⁷ statt. C. Offe hat z. B. dieses Paradox des postfordistischen Regulierungstyps bei der Wohnungspolitik in Großbritannien unter der Thatcher-Regierung nachgewiesen²⁷⁸.
 3. Die Tätigkeiten des Staates werden immer weniger durch gesellschaftliche Regulation bzw. durch demokratischen Kontrolle gesteuert. Dies führt zu einem Bedeutungszuwachs der exekutiven Gewalt gegenüber der parlamentarischen Kontrolle. Der Staat setzt immer mehr auf marktfördernde Deregulierung statt auf marktkorrigierende Regulation. Mit der Entwicklung des Wettbewerbsstaates stehen die soziale Sicherheit, die Vollbeschäftigung, die Garantie des Mindestlebensstandards, sowie das Sozialversicherungssystem zur Disposition.

Dies bedeutet vor allem eine Rekonstitution zwischen öffentlichen und der privaten Sphäre. Es findet eine Grenzverschiebung zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen Politik und Ökonomie statt: „The result is a growing `privatization of the public sphere´, not only by selling off or contracting out public services and functions, but in the deeper sense of reducing society itself to competing `associations of consumers´ in which administrators are little more than buyers in competing corporations. The state shifts from being essentially a `civil association´ to an `enterprise association.“²⁷⁹ Selbstverantwortung bzw. -vorsorge und das kosten- und effizienzorientierte Leistungsprinzip treten an die Stelle der zentralstaatlichen Intervention und der bürokratischen Verwaltung. Ebenso werden soziale Gerechtigkeit, Solidarität und allgemeiner Wohlstand durch die Ideologie des Privateigentums, des Wettbewerbes und der Leistung ersetzt. Der generelle Paradigmenwechsel zur leistungs- und wettbewerbsorientierten Politik ist nicht nur in der Sozial-, Arbeits- und Beschäftigungspolitik zu beobachten, sondern betrifft auch andere Politikfelder wie die Wirtschafts-, Finanz-, Justiz-, und Innenpolitik.

Als *innere* Ursache für diese Transformation vom Sozial- zum Wettbewerbsstaat gilt, daß ausgehend von der Ausschöpfung der fordistischen Potentiale der Produktivitätssteigerung einerseits, und in Folge des sukzessiven Ausbaus des Sozialversicherungssystems die staatlichen Finanzierungs- und Steuerungsmöglichkeiten zunehmend begrenzt sind. Gleichzeitig ist der Sozialstaat – verschärft durch den Strukturwandel der Ökonomie und das wachsende Anpassungsproblem der erwerbszentrierten Sozialversicherungssysteme – tendenziell in die Krise geraten.

²⁷⁶ J. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat, a. a. O., S. 103. Hirsch führt weiter aus: „Genau dies kollidiert aber zunehmend mit den Bedingungen einer sozialökonomisch ausgewogenen und demokratischen innergesellschaftlichen Entwicklung.“ Ebd.

²⁷⁷ C. Offe, Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben: >>Thatcherismus<< und die populistische Kritik der Staatstätigkeit, a.a.O., S. 332-333

²⁷⁸ Vgl. ebd.

²⁷⁹ P. G. Cerny, Reconstructing the political in a globalizing world: States, institutions, actors and governance, Paper presented at the ECPR-Workshop `National Models and Transnational Structures: Globalization and Public Policy´ in Mannheim, 26.-31. März 1999, S. 7.

Nach *außen* ist der Handlungsspielraum des Nationalstaates durch die beschleunigte Globalisierung, d. h., den wachsenden Wettbewerbsdruck eines entfesselten Weltmarktes²⁸⁰ beschränkt. Der ehemals geschützte binnengesellschaftliche Raum wird entbettet. Altvater beschreibt diesen Mechanismus folgendermaßen: „Entbettung bedeutet also lebenspraktisch für die abhängig Beschäftigten, daß ihre Chancen auf einen Arbeitsplatz von abgehobenen und von ihnen überhaupt nicht beeinflussbaren Prozessen auf den globalen Märkten gesteuert werden. Für das politische System sind diese gleichen Prozesse verantwortlich für den Verlust der wirtschaftspolitischen Souveränität. Wenn Zinsen und Wechselkurse nicht mehr politisch durch die dafür legitimierten Institutionen des Nationalstaats festgelegt, sondern auf globalen Märkten gebildet werden, kann die Marktdynamik nicht mehr politisch nach Zielvorgaben reguliert werden, die mit den Märkten *nicht kompatibel* sind. Dann bietet sich tatsächlich auch die theoretische, ideologische und schließlich politisch-praktische Ratifikation dieses Zustands globaler disembeddedness als Politik der ‘Deregulierung’ an. Die Politik verschwindet dann nicht, aber ihre Rationalität wird der ökonomischen homolog“²⁸¹.

Die Konsequenzen aus den veränderten nationalstaatlichen Rahmenbedingungen, erschließen sich aus einer übergreifenden historischen Perspektive. Bereits M. Weber²⁸² und J. Schumpeter²⁸³ hatten darauf hingewiesen, daß das Verhältnis zwischen Kapitalismus und Demokratie spannungs- und konfliktreich ist. Die Entstehung des Sozialstaates war weder eine evolutionäre Folge des ökonomischen Wachstums, wie die Modernisierungstheorie andeutet, noch ein Geschenk der herrschenden Klasse. Vielmehr ist die *Entwicklung des nationalen Wohlfahrtsstaates* als die Folge der permanenten Auseinandersetzungen und Kämpfe der sozialen Klassen, der katastrophalen Kriege im zwanzigsten Jahrhundert und der strukturellen Krise der kapitalistischen Weltwirtschaft zu verstehen. In diesem Sinne war die Entstehung des Wohlfahrtsstaates vor allem *ein historischer Kompromiß im Kapitalismus*. Durch den Übergang zum Wettbewerbsstaat und den Abbau bestehender Regulierung wird das Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Kapitalismus erneut virulent.²⁸⁴ Ausschlaggebend hierfür ist weniger die abstrakte Erosion staatlicher Steuerungsressourcen als vielmehr der materielle Gehalt des nach demokratischen Regeln organisierten politischen Prozesses.

²⁸⁰ Vgl. E. Altvater und B. Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung - Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 1996, S. 109ff.

²⁸¹ A.a.O., S. 135-136.

²⁸² “Vieles spricht dafür, daß die historisch höchst widersprüchliche und schon von Max Weber theoretisch nachdrücklich bezweifelte Verbindung von Demokratie und Kapitalismus um so mehr zerbricht, je globaler sich dieser durchsetzt (Narr/Schubert 1994, 190 ff.)”, J. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat, a. a. O., S. 137. Und vgl. M. Weber, Gesammelte Politische Schriften, Tübingen 1988.

²⁸³ Vgl. J. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Frankfurt/ M. 1987.

²⁸⁴ F. Deppe weist auf den wachsenden Legitimationsdruck in Folge dieser erneuten Spannung zwischen Demokratie und Marktwirtschaft hin; “Der Legitimationsdruck, unter den die demokratischen Systeme im Westen geraten sind, resultiert vorab daraus, daß sich die zuvor genannten Legitimationsressourcen erschöpft haben bzw. erodieren. Wenn sich die Stabilität einer Formation durch ein kohärentes Verhältnis zwischen Akkumulationstyp und Regulationsweise auszeichnet, dann tritt eine Krise der Legitimation dann ein, wenn Akkumulation und Regulation auseinanderfallen.” F. Deppe, Fin de Siècle – Am Übergang ins 21. Jahrhundert, Köln 1997, S. 48.

3.2 Die soziale Grenze des nationalen Wettbewerbsstaates

Die Erosion der materiellen Grundlagen des Sozialstaates, das Ende des Kalten Krieges und der Zusammenbruch des Staatssozialismus stellen die Balance zwischen Kapitalismus und Demokratie bzw. zwischen dem Ökonomischen und dem Sozialen in Frage und scheinen den Weg zum *totalen Markt* zu ebnen. Der Siegeszug der Ideologie des totalen Marktes und die Parole der Alternativlosigkeit, die in der modernisierungstheoretischen Proklamation vom „Ende der Geschichte“ gipfeln,²⁸⁵ blenden die immanenten Widersprüche der ‚Ideologie der selbstregulierten Marktwirtschaft‘ aus. Die Betrachtung Polanyis, der die zyklische Doppelbewegung zwischen dem Ökonomischen und dem Sozialen als zentralen Analysefokus nutzte, macht darauf aufmerksam, daß deren Spannungsverhältnis auch als ein Übergangsphänomen interpretiert werden kann.²⁸⁶ Die Analyse des Übergangs zum Wettbewerbsstaat wäre demnach nicht nur unter dem Aspekt des Übergangs zu einem neuen Regulierungssystem zu diskutieren, sondern zugleich müßten die *sozialen Grenzen des nationalen Wettbewerbsstaates*²⁸⁷ und die *erweiternde Rekonstitution der ‚Fronten‘ zwischen dem Ökonomischen und den Sozialen* thematisiert werden. Die sozialen Grenzen des nationalen Wettbewerbsstaates lassen sich folgendermaßen bestimmen:

Erstens ist das Projekt des Wettbewerbsstaates kein *‘one-nation-project’*²⁸⁸ mehr, sondern eines *der Zwei-Drittel-Gesellschaft*. Die Gesellschaft ist zunehmend durch eine Kluft zwischen Modernisierungsgewinnern und -verlierern charakterisiert. Während durch die postfordistische Regulation, die Mittelschicht, die die ökonomische und politische Basis des Sozialstaates bildete, schmaler wird, nimmt die Polarisierung zwischen, „Oben“ und „Unten“ zu.

²⁸⁵ Vgl. P. Anderson, Zum Ende der Geschichte, Nödlingen 1993.

²⁸⁶ Beispielsweise zeigt Hobsbawm eindrucksvoll, wie nicht nur in der fordistischen Phase, sondern auch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, nach dem Scheitern der 1848er Revolution in Europa, eine Periode des langen großen Booms mit der technologischen Revolution (dazu gehören vor allem der Telegraph, die Eisenbahn, die organische Chemie und biologische Entdeckungen) beginnt und zu gewaltigem ökonomischen Wachstum und zur Beschleunigung der Internationalisierung führt. Dieser gewaltige Durchbruch des Kapitals wurde damals nicht als universaler sozialer Fortschritt gesehen, sondern als eine Spaltung der Gesellschaft in Modernisierungsgewinner und -verlierer, die das Konfliktpotential im inneren und nach außen in bedrohlichem Maße steigerte. Natürlich sind die internen und externen Rahmenbedingungen zwischen damals und heute nicht gleich. Aber, was Hobsbawm zeigt und was man von Polanyi lernen kann, ist, daß die Ökonomie und die Gesellschaft keiner linearen Logik folgen. Aus historischer Perspektive bilden sich vielmehr zyklische Bewegungen. Vgl. E. Hobsbawm, *The Age of Capital*, London 1997.

²⁸⁷ Vgl. F. Hirsch, *Die sozialen Grenzen des Wachstums - Eine ökonomische Analyse der Wachstumskrise*, Hamburg 1980.

²⁸⁸ Jessop erläutert dies im Hinblick auf die Entwicklung in Großbritannien folgendermaßen: „Der sozialdemokratische Keynesianische Wohlfahrtsstaat Großbritanniens beruhte auf >einer Nation< als gesellschaftlicher Grundlage. Da er bestrebt war, >Arbeitsplätze für alle< und >soziale Wohlfahrt< zu sichern, konnte im Prinzip jeder an den Vorteilen, die dieser Staat bereitzustellen vorgab, teilhaben – sei es als Arbeitnehmer oder durch indexgebundene und steigende Sozialleistungen (...) Mit der Konsolidierung des Thatcherismus nach 1982 läßt sich die neue gesellschaftliche Basis definieren als die Nutznießer einer Verpflichtung auf eine Unternehmensgesellschaft und auf den Volkskapitalismus. Im Gegensatz zu >Arbeitsplätze für alle< und >Sozialdemokratie< bedeutet diese Doppelverpflichtung einen auf >zwei Nationen< gründenden Ansatz für die gesellschaftliche Grundlage des Staates.“, Jessop, *Politik in der Ära Thatcher: Die defekte Wirtschaft und der schwache Staat*, in: D. Grimm (Hg.), *Staatsaufgaben*, a.a.O., S. 377.

Bei dieser 'Sanduhr-Modell-Gesellschaft'²⁸⁹ gewinnen die neuen aufsteigenden Schichten an Bedeutung.²⁹⁰ Diese Gruppen der Wissensarbeiter verfügen über eine sehr gute Ausbildung und steuern die neue High-Tech-Wirtschaft.²⁹¹ Andererseits fallen immer mehr Menschen, insbesondere die Unqualifizierten, die Frauen, die Immigranten sowie relevante Teile des Proletariats unter die Armutsgrenze.

Diese 'two-tire' Gesellschaft wird durch die neue strategische Ausrichtung des nationalen Wettbewerbsstaates hergestellt. Die herrschenden Ideologien, Normen und Verhaltenskodices richten sich dabei nicht mehr an Begriffen wie Solidarität, sozialer Gerechtigkeit und Wohlfahrt aus, sondern sie zielen immer mehr auf Leistung, Selbstverantwortung, erfolgsorientierte individuelle Freiheit, Wettbewerb und produzieren eine Verherrlichung des Privateigentums im Namen des *Volkskapitalismus*²⁹². Gleichzeitig entwickeln sich diese neuen Schichten als zentrale Träger des Postfordismus sowie der sog. 'transnational managerial class'²⁹³ immer mehr über die Grenzen des Nationalstaates hinaus und gewinnen dadurch einen *transnationalen Klassencharakter*. Damit stehen nicht nur die fordistische Akkumulationsstruktur, sondern auch die Sozialstruktur des Sozialstaates zur Disposition. Mit dieser Erosion der sozialen Grundlagen des postfordistischen nationalen Wettbewerbsstaates wird auch seine territoriale Identität zunehmend zur Illusion. Die Legitimation dieses Wettbewerbsstaates wird von innen und außen in Frage gestellt. An diesem Punkt treten weniger die Konturen einer neuen Regulationsweise als vielmehr die sozialen Grenzen eines neuen 'two-nation'-Herrschaftsprojektes hervor.

Die soziale Grenze des nationalen Wettbewerbsstaates zeigt sich *zweitens* in der *unzureichenden Problemlösungsfähigkeit der nationalstaatlichen Strategien*, d. h. der flexiblen Restrukturierung der Sozialversicherungssysteme sowie der kollektiven Verhandlungssysteme, des hauptsächlich wirtschaftsorientierten Regimewettbewerbes und der auf Deregulierung orientierten Arbeitsmarktpolitik. Mikropolitische Maßnahmen allein, ohne eine grundlegende Veränderung der makropolitischen Orientierung, reichen jedoch nicht aus. Auch das postsozialdemokratische Programm eines 'policy-mix', also die Kombination unterschiedlicher mikropolitischen Formen der Arbeitsmarktregulation, bleibt angesichts der makropolitischen Rahmenbedingungen, die immer mehr europäisch und global determiniert werden, wenig erfolgversprechend. Der nationale Regimewettbewerb richtet sich immer weniger an den 'sozialen' Parametern aus. An den Auswirkungen der technologischen Revolution, der Freisetzung von mehr und mehr Menschen infolge der drastischen Rationalisierung der Industrie-

²⁸⁹ „Above all, liberal-productivism leads to intense social polarization. The result can be described as a 'two-tier society' or 'hourglass society', with people above and people below, and the centre getting squeezed.“ A. Lipietz, *Towards a new economic order - Postfordism, Ecology and Democracy*, Cambridge 1992, S. 35.

²⁹⁰ Reich spricht von den „Symbolanalytikern“ - das sind z. B. Wissenschaftler, Ingenieure, Softwareexperten, Biotechniker, PR-Spezialisten, Juristen, Unternehmensberater, Investmentbanker usw. Vgl. R. B. Reich, *The work of nations - Preparing ourselves for 21st-century capitalism*, New York 1991, S. 177.

²⁹¹ Ebd. Eindrucksvoll stellt J. Rifkin die wachsende Kluft zwischen dieser neuen aufsteigenden Gruppe und den unteren Einkommensschichten dar: „Diese schmale Schicht, die weniger als 3,8 Millionen Menschen zählt und vier Prozent der US-amerikanischen Werkstätigen umfaßt, verdient genau soviel wie mehr als 49,2 Millionen Menschen, die zu den unteren 51% der US-amerikanischen Einkommenspyramide zählen.“ J. Rifkin, *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*, Frankfurt 1996, S. 141-142.

²⁹² Vgl. B. Jessop, *Politik in der Ära Thatcher: Die defekte Wirtschaft und der schwache Staat*, a.a.O., S. 377.

²⁹³ Vgl., R. W. Cox, *Production, Power, and World Order - Social Forces in the Making of History*, New York 1987, S. 350-360.

struktur, vermag er wenig zu ändern. Damit scheint die weitere Ausbreitung der sog. *technologischen Arbeitslosigkeit* vorprogrammiert zu sein.²⁹⁴

Das Ziel der Vollbeschäftigung wurde aufgegeben, und der Staat zieht sich immer mehr aus der aktiven Beschäftigungsförderung zurück. Im Vergleich dazu gewinnen der Dritte Sektor²⁹⁵ und die netzwerkbasierte Beschäftigungsförderung²⁹⁶ immer mehr an Bedeutung. Jenseits des reinen Marktmechanismus und jenseits der staatlichen Intervention wird ein Ausbau von 'Non-Profit-Sektoren', und eine europaweit koordinierte Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik gefordert.²⁹⁷ Die Strategien des nationalen Wettbewerbsstaates sind jedoch vor allem auf die Politik eines 'beggar-my-neighbour' ausgerichtet und orientieren sich an dem harten 'Null-Summen-Spiel' in einem entbetteten Weltmarkt. Dadurch werden die soziale Konflikte nicht nur national, sondern auch global verschärft.

Auf eine *dritte* Grenze stößt der nationale Wettbewerbsstaat durch *die mit der europäischen Integration vorgenommene Einengung seiner wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsfähigkeit*. Dieser Trend wurde durch das Binnenmarktprojekt und die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion verstärkt. Unter den Bedingungen einer europäisch gestützten stabilitätsorientierten Geldpolitik und einer restriktiven Haushaltspolitik kann die nationale sozialpolitische Autonomie immer weniger verteidigt werden.²⁹⁸ Sie ist der europäischen Dynamik zunehmend ausgeliefert. Die Regierungen nutzen sogar teilweise die europäische Dimension zur Durchsetzung und Legitimierung sozialer Kürzungen auf nationalstaatlicher Ebene: „Against this background, it is hardly surprising that the governments currently tend to employ the pressures stemming (at least partly) from Europeanisation in order to legitimise cutting back national social expenses, rather than employing them to press for far-reaching market-correcting social intervention at the Union level.“²⁹⁹

²⁹⁴ „Wir stehen an einer Wegscheide der Menschheitsgeschichte. Die Weltwirtschaft kann soviel Güter herstellen und sovielen Dienstleistungen erbringen wie nie zuvor, und sie braucht dazu immer weniger Arbeitskräfte. Die neuen Technologien katapultieren uns in ein Zeitalter der Fabriken ohne Menschen, und dies zu einem Zeitpunkt, da die Weltbevölkerung ebenfalls so groß ist wie nie zuvor. Die Kluft zwischen der wachsenden Bevölkerung und den schrumpfenden Arbeitsmärkten wird die Weltpolitik bis weit ins nächste Jahrhundert bestimmen.“ J. Rifkin, *Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft*, a.a.O., S. 155.

²⁹⁵ Vgl. E. Priller/A. Zimmer/H. K. Anheier, *Der Dritte Sektor in Deutschland – Entwicklungen, Potentiale, Erwartungen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 9/99, 26. Feb., 1999, S. 12-21. „Manches an diesen neuen Modellen des Dritten Sektors ist allerdings noch etwas diffus, weil einmal der assoziative Bereich gemeint ist, ein anderes Mal alle Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) oder auch alle Nicht-Gewinn-Orientierten Organisationen (NPOs).“ U. v. Alemann, *Auf dem Weg zur organisierten Weltgesellschaft*, in: *Das Parlament*, 49. Jahrgang, Nr. 31, am 30. Juli 1999, S. 1.

²⁹⁶ Vgl. D. Messner, *Die Netzwerkgesellschaft – Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*, Schriftreihe des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik Band 108, Köln 1995, S. 196ff.

²⁹⁷ Vgl. J. Rifkin, a.a.O., S. 199ff.

²⁹⁸ T. Schulten schildert den möglichen Unterbietungswettbewerb unter den Bedingungen des Euro folgendermaßen: „Damit steht jedoch in der Tat die Tarifpolitik unter den Bedingungen der EWU vor einer qualitativ neuartigen Situation: Während die Tarif- und Lohnkonkurrenz in Westeuropa bislang in weiten Teilen faktisch immer noch durch ein System flexibler Wechselkurse begrenzt wurde, erscheint nach der Einführung der EWU eine Europäisierung des tarifpolitischen >>Modells Holland<< durchaus als ein mögliches Entwicklungsszenario.“ T. Schulten, *Auf dem Weg in die Abwärtsspirale? - Tarifpolitik unter den Bedingungen der Europäischen Währungsunion*, in: T. Schulten/R. Bispinck (Hg.), *Tarifpolitik unter dem EURO – Perspektiven einer europäischen Koordinierung: das Beispiel Metallindustrie*, Hamburg 1999, S. 24.

²⁹⁹ G. Falkner, *EU Social Policy in the 1990s – Towards a corporatist policy community*, London; New York, 1998, S. 206.

Jenseits der sozialen Grenzen des nationalen Wettbewerbsstaates zeigt sich sein Risikopotential in den Auswirkungen seines Akkumulationsmodells auf die globalen Wirtschaftsbeziehungen. Es ist auf angebotsorientiertes Wachstum und die Vermehrung des Vermögens auf den Finanzmärkten und nicht auf die Schaffung einer stabilen Nachfrage oder auf Investitionen im produktiven Bereich ausgerichtet. Eine stabile Entwicklung der Finanzmärkte ist die Voraussetzung für eine solche Akkumulationsstrategie. Die zunehmende Trennung zwischen Wachstum und Beschäftigung, und die relative Verselbständigung der Finanzmärkte verweisen jedoch gerade auf die soziale und finanzielle Instabilität. Die externen Rahmenbedingungen des nationalen Wettbewerbsstaates sind damit unsicher und *unübersichtlich*, der Wettbewerbsstaat befindet sich in einem 'black hole' der Instabilität.

Kurzum – die sozialen Grenzen des nationalen Wettbewerbsstaates zeigen sich in drei Dimensionen: in der Verschärfung der Legitimationsproblematik; in der Beschränkung bzw. dem Verlust des sozialpolitischen Handlungsspielraums sowie in der europäischen Einhegung nationaler Autonomie.

3.3 Die „Changing Boundary“ des Politischen im europäischen Mehrebenensystem

Die Transformation des Staates ist nicht auf die nationalstaatlichen Ebene beschränkt. Die territoriale Grenze der Politik und die Artikulation des Politischen befinden sich insbesondere in der Europäischen Union in einem grundlegenden Wandel. Unter dem *Begriff des Politischen*³⁰⁰ lassen sich sowohl die *Praxen, als auch die Formen bzw. Verfahrensmodi der Artikulation und Vermittlung der unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessenkonflikte und -konstellationen* verstehen. Aber, der Gestaltungsraum und die Vermittlungsformen sowie die Akteurskonstellationen des Politischen restrukturieren sich in wachsendem Maße grenzüberschreitend. Es bedarf einer neuen Definition des Politischen, die das territorial begrenzte Politik- und Demokratieverständnis überwinden.³⁰¹

Ausgehend vom allgemeinen Zusammenhang von Globalisierung und Nationalstaat sollen die Besonderheiten der europäischen Dynamik auf mehreren Ebenen untersucht werden. Über die Zukunft des Nationalstaates wird in den Sozialwissenschaften kontrovers diskutiert. Es lassen sich drei Positionen ausmachen. *Erstens*: Für Hirst und Thompson ist der Begriff

³⁰⁰ Vgl., N. Poulantzas, Politische Macht und gesellschaftliche Klassen, Frankfurt/ M. 1975, S. 35ff. „Wolfgang Abendroth hat in diesem Sinne als 'politisch ... jede gesellschaftliche Aktivität' bezeichnet, 'die die Struktur der Gesellschaft (und also die Machtverteilung der sozialen Gruppen in der Gesellschaft) sei es verändern, sei es durch Machtgebrauch stabilisieren will.“ F. Deppe, Fin de Siècle – Am Übergang ins 21. Jahrhundert, Köln 1997, S. 76-77.

³⁰¹ „Immer weniger entspricht dem einzelstaatlich kontrollierten Territorium innerhalb der nationalen Grenzen eine ebenso geschlossene und räumlich abgegrenzte Ökonomie und Gesellschaft. Als Folge dieser Entwicklung ist festzuhalten, daß mit dem Fordismus und im Zuge des von seiner Krise vorangetriebenen Globalisierungsschubes auch der historische Typus von nationalstaatlicher Demokratie zu Ende geht, der sich im 20. Jahrhundert herausgebildet hat und der immer noch die gängigen theoretischen und politischen Vorstellungswelten und Handlungsorientierungen prägt. Die entscheidende Problematik liegt darin, daß mit der Erosion der Nationalstaaten das mit ihnen verbundene demokratische Institutionensystem ebenfalls mehr und mehr ausgehebelt wird.“ J. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat, a.a.O., S. 99.

der Globalisierung ein ‚Mythos‘.³⁰² Sie weisen die These vom Ende des Zeitalters des Nationalstaates als Ideologie bzw. ‚rhetoric‘ zurück. Globalisierung führe weder zur Entstaatlichung noch zur Verminderung der Staatsaufgaben. Statt dessen lasse sich eine *Veränderung* staatlicher Aufgaben und eine dementsprechende Verlagerung staatlicher Kapazitäten feststellen. Die Globalisierungsphänomene werden wie folgt relativiert³⁰³:

- Bezogen auf die Globalisierung der Ökonomie weisen sie zunächst darauf hin, daß nur die wenigsten TNKs *wirklich* global orientiert sind.
- Trotz der Internationalisierung und Transnationalisierung der Ökonomie gehen sie davon aus, daß die TNKs weiterhin an einen nationalen Standort gebunden sind und diese Bindung auch nicht durch corporate identity gelockert werde.
- Die Begriffe grenzenlose Globalisierung der Ökonomie, Direktinvestitionen, und ‚Liquidität des Kapitals‘ sind nur von beschränkter Aussagekraft. So wachsen die Direktinvestitionen und die ‚flows‘ des Finanzkapitals nicht global, sondern konzentrieren sich in hohem Maße auf die Triade.
- Das Finanzkapital unterliegt weiterhin einer weitgehenden Kontrolle des Nationalstaates. Die extremen Schwankungen bzw. die Krisenanfälligkeiten der Wechselkurse werden als kurzfristige Phänomene interpretiert, denen jeweils eine längere Phase der Stabilität und Anpassung folgt.
- Schließlich wird die Entwicklungsperspektive einer politischen Dimension der europäischen Integration skeptisch beurteilt. Die EU sei lediglich ein erweiterter Handelsblock und eine Europäisierung der Politik des Staates stünde nicht zur Debatte. Sie begründen dies vor allem mit der strukturellen Schwäche und Unvollständigkeit der EU-Governance und der fortbestehenden Interessengegensätze zwischen den Nationalstaaten.

Gegen diese staatszentrierte Perspektive lassen sich in mehrfacher Hinsicht Einwände formulieren. Die qualitative Dimension der Globalisierungsdynamik bleibt bei Hirst und Thompson unterbelichtet. Zwar sind die Weltproduktion und die Formen des Austausches zwischen den Staaten immer noch überwiegend auf die nationalen Binnenmärkte angewiesen und der Anteil der Direktinvestitionen und Exporte am BSP ist relativ marginal. Diese rein statistische Betrachtung ignoriert jedoch die strukturelle Transformation der Produktions- und Austauschverhältnisse der Weltwirtschaft. Im Mittelpunkt der neuen transnationalen Wertschöpfungskette steht nicht die Konkurrenz zwischen den Staaten, sondern eine Dynamik, die durch die Konkurrenz- und Austauschbeziehungen zwischen grenzüberschreitenden Unternehmen erzeugt wird. Die enge Bindung zwischen dem Nationalstaat und den Konzernen geht dadurch verloren. Es werden immer mehr Unternehmen in die globale und regionale Wertschöpfungskette eingliedert, und es bilden sich dadurch völlig neue Produktions- und Absatznetzwerke. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die neuen Technologien im Bereich von Transport, Verkehr und Kommunikation die Produktionssysteme radikal verändern.

³⁰² Vgl., P. Hirst and G. Thompson, *Globalization in Question*, Cambridge 1996.

³⁰³ Vgl., Dies. *Globalisation and the future of the nation state*, in: *Economy and Society*, Vol. 24, Nr. 3, 1995, S. 423-424.

Als zweiter Einwand kann die unzureichende Berücksichtigung der Dynamik europäischer Politik angeführt werden. Die EU kann nicht mehr ausschließlich als eine erweiterte Handelszone definiert werden. Die *europäische Dimension* ist heutzutage bei der Politikformulierung auf allen (staatlichen) Ebenen zu einem wichtigen Faktor geworden. Dies zeigt sich vor allem daran, daß die Grenzen zwischen den Politikfeldern der EU sehr durchlässig geworden sind. Gleichgültig ob es sich um eher supranational (z. B. Währungspolitik) oder eher intergouvernemental geprägte Politikbereiche (z. B. Außen- und Sicherheitspolitik) handelt, eine rein nationale Politik ohne Berücksichtigung der europäischen Dimensionen gehört der Vergangenheit an. Die EU-Governance ist zwar verhältnismäßig schwach und unvollständig und die demokratische Legitimität nach wie vor fragwürdig, aber eine interdependente europäische Politikgestaltung ist trotzdem Realität geworden. Defizitäre Strukturen europäischer Politikgestaltung lassen nicht den Umkehrschluß einer nationalen Autonomie zu. Die Verflechtungen in den Politikfeldern Wirtschaft, Handel, Industrie, Landwirtschaft, Sicherheit und Soziales erfordern immer mehr die Rücksichtnahme auf andere Mitgliedstaaten. Zudem werden die rechtlichen Verpflichtungen aus den Gemeinschaftsverträgen immer komplexer. Die wachsenden strukturellen Koppelungen zwischen den nationalen und europäischen Dimensionen sind nicht nur bei den Kernbereichen wie die Wirtschafts- und Währungspolitik, sondern auch zunehmend im sozialpolitischen Bereich festzustellen.

Positiv hervorzuheben an der Position der Globalisierungskritiker ist der Verweis auf den politischen Charakter von Globalisierungsprozessen. So betont Panitch, daß die Anforderungen der Globalisierung letztendlich durch die internen Kräfteverhältnissen im Nationalstaat vermittelt werden müssen.³⁰⁴ Wegen dieser intermediären Funktion nationalstaatlicher Politik kann nicht von einer unmittelbaren Durchsetzung der Imperative der Globalisierung ausgegangen werden. Der Nationalstaat wirke erstens nicht als ein 'transmission belt' und zweitens kritisiert Panitch die durch die Globalisierung geschaffene 'top-down' und 'outside-in' Perspektive: „The notion of the state moving from a buffer [Cox 1992: 30-1; 1987: 259] is not only too formal in its distinction of stages in the relationship between global and national economy, but also (and against the spirit of Cox's approach) too 'top-down' in its expression of contemporary power relations. I would argue instead that the role of states remains one not only of internalising but also of mediating adherence to the untrammelled logic of international capitalist competition within its own domain, even if only to ensure that it can effectively meet its commitments to act globally by policing the new world order on the local terrain.“³⁰⁵

³⁰⁴ Vgl. L. Panitch, Globalisation and the State - Rethinking the role of the state in an era of globalization, in: The Socialist Register 1994, S. 60-93.

³⁰⁵ A.a.O., S. 71-72. Dennoch ist diese Kritik von Panitch an der Herangehensweise von Cox, als Vertreter einer 'top-down' Perspektive, m. E. nicht ganz richtig, weil Cox in seiner Analyse vor allem von der Transformation der Sozialstruktur in den jeweiligen Nationalstaaten ausgeht und darauf aufbauend erst die Bildung eines hegemonialen Blocks in transnationalen Dimensionen thematisiert. Mit anderen Worten, Cox definiert *jene global ungleiche Transformation vor allem aus der Binnenperspektive* und dann betrachtet er *die grenzübergreifende Umgruppierung aus der historisch parallelen Zeitperspektive (horizontal sowie vertikal)*: „This is, perhaps, closer to those who today look social movements as the means of revivifying civil society. Probably the answer lies in no one of these courses, but in a combination of them - of leadership and organized political mobilization at one level, and of commitment to principles of civility through personal example and the stimulus of group involvement at another. *If a new world order is to emerge out of the decadence of the old, it will have to be built from*

Die Berücksichtigung des politischen Charakters der Globalisierung darf jedoch nicht davon ablenken, daß der Nationalstaat nicht nur die mit ihr verbundenen Herausforderungen im eigenen Territorium vermittelt, sondern daß er selbst zum aktiven Förderer der Globalisierung wird. Panitch betont dagegen vor allem die passiven Aspekte der Globalisierung. Weiterhin sind die gewandelten Kräfteverhältnisse innerhalb der Nationalstaaten zu berücksichtigen. Sie sind unter dem Druck der Globalisierung zugunsten des Kapitals verschoben worden.³⁰⁶

Die gegenwärtigen sozialen Bewegungen agieren noch weitgehend im nationalstaatlichen Rahmen. Sie haben einen primär defensiven Charakter, da sie keine konkrete Utopie formulieren. Die Gründe dafür müssen, wie Cox betont, in der grundlegenden Veränderung der Sozialstruktur gesucht werden. Aus dieser Perspektive kann die Globalisierung nicht allein als ideologische Rhetorik zur Rechtfertigung von Umverteilung verstanden werden. Sie verweist vielmehr auf eine Neukonstitution der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und der Akkumulationsstruktur.

Die *zweite* Position ist durch eine liberal-idealistische Perspektive charakterisiert. Ihr normativ-idealischer Charakter steht im klaren Widerspruch zum materialistischen Standpunkt von Cox, der auf der Sozialstrukturanalyse und der veränderten Topologie der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse basiert. Die bekanntesten Vertreter D. Held und U. Beck gehen davon aus, daß die auf der territorialen Souveränität basierenden internationalen Staatensysteme untergehen³⁰⁷ und von den transnationalen Strukturen einer Welt (risiko-) gesellschaft³⁰⁸ abgelöst werden. Dabei heben sie vor allem die *politische* Globalisierung hervor und erneuern die nationalstaatlich geprägten Begriffe wie Souveränität und Staatsbürgerschaft.

Die an den Vorstellungen des 19. Jahrhunderts orientierte territoriale Souveränität der Staaten steht aufgrund aktueller Entwicklungen prinzipiell zur Disposition. Die globalen Verflechtungen der Probleme lassen sich nicht auf die Aspekte einer entnationalisierten Ökonomie reduzieren, sie müssen vor dem Hintergrund vielfältiger Facetten wie der Internationalisierung der politischen Entscheidungsprozesse, den zunehmenden Auswirkungen internationalem Rechts auf die nationalen Strukturen, des Einflusses der globalen Kultur u.s.w. betrachtet werden. Darüber hinaus verlangen neuen Problemdimensionen wie Umweltprobleme, Migration, das wachsende Armutsgefälle zwischen Nord und Süd, die globalen Städte, die Frauenfrage, die Kinderarbeit immer mehr globale Lösungen. Es wird die Etablierung einer globalen Governance eingefordert: „Die Verwandlung der ungesehenen Nebenfolgen industrieller Produktion in globale ökologische Krisenherde ist gerade kein Problem der uns um-

the bottom up. The alternative is acquiescence in impersonal, occult forms of power.“ T. J. Sinclair, *Influences and commitments*, in: R. W. Cox with T. J. Sinclair, *Approaches to World Order*, Cambridge 1996, S. 35.

³⁰⁶ Beschleunigt wurde dieser Prozeß sicherlich durch die Krise der Arbeiterbewegung und die Schwächung der Gewerkschaften seit den siebziger Jahren.

³⁰⁷ Vgl. D. Held, *Democracy and the Global Order – From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge 1995. „The conception of international order which clarifies the nature of the inter-state system can be referred to as the ‘Westphalian’ model, after the Peace of Westphalia of 1648 which brought to an end the German phase of the Thirty Years War and which entrenched, for the first time, the principle of territorial sovereignty in inter-state affairs. The model covers a period from 1648 to 1945, although many assumptions underpinning it are still operative in international relations today, vgl., S. 77-78. Held weist darauf hin, daß dieses Model der nationalen territorialen Souveränität wegen der Internationalisierung der Politik, der Ökonomie, des Gesetzes, und der Sicherheitsstruktur u.s.w. von dem territorial relativ ungebundenen postwestfälischen Staatensystem abgelöst wird. Vgl. a.a.O., S. 99-140.

³⁰⁸ Vgl. U. Beck, *Weltrisikogesellschaft, Weltöffentlichkeit und globale Subpolitik*, Wien 1997.

gebenden Welt – kein sogenanntes Umweltproblem –, sondern eine tiefgreifende Institutionenkrise der ersten, nationalstaatlichen Industriemoderne selbst (reflexive Modernisierung).³⁰⁹

Die idealistischen und normativen Prägungen dieser Analyse ergeben sich daraus, daß die verbleibende Gestaltungskompetenz der Nationalstaaten unterschätzt und die Problemlösungskompetenzen der transnationalen Ebene überschätzt werden. Die Frage nach der Qualität der globalen Institutionen, der Funktionsfähigkeit der Regelsysteme und der Homogenität der gemeinsamen Normen verdeutlicht dies. Das normative und moralische Problembewußtsein allein reicht nicht aus.

Eine *dritte* Position versucht zu differenzieren und die Beziehungen zwischen Globalisierung und Nationalstaat politikfeldspezifisch zu erfassen. An die Stelle der Entmystifizierung der Globalisierung tritt der Versuch der Beschreibung einer veränderten Realität. Die zentrale Stellung des Nationalstaates wird anerkannt und zugleich wird der die nationalen Grenzen überschreitende Problemdruck akzeptiert. Das Auseinanderfallen zwischen der Akkumulationsstruktur und der Regulationsweise wird tendenziell durch ein europäisches Mehrebenensystem³¹⁰ aufgefangen. Demnach müssen Lösungsstrategien politikfeldspezifisch auf nationaler Ebene, auf lokaler/regionaler Ebene und auf europäischer Ebene zugleich gefunden werden.

Während die Umweltpolitik einer weitestgehend europäischen Regulierung bedarf, ist in der Regionalpolitik vor allem ein den jeweiligen Bedingungen angepaßter Instrumenten- und Ressourceneinsatz gefragt. Während der Verbraucherschutz in einem gemeinsamen Binnenmarkt nur vermittels einheitlicher Normen Wirksamkeit erlangen wird, kann die Industriepolitik nur unter Berücksichtigung der nationalen Pfadabhängigkeiten erfolgreich sein. Insofern sind in unterschiedlichen Politikfeldern differierende Schwerpunktsetzungen und verschiedenartige Kopplungen zwischen den Ebenen erforderlich, die allesamt jenseits der Dichotomie zwischen Nationalstaat und Supranationalität angesiedelt sind. Die Sprengkraft der Argumentation ergibt sich daraus, daß die umrissene Perspektive einer entterritorialisierten Politik die bisher bestehenden „stillen“ Voraussetzungen des Politischen in Frage stellt. Die räumliche Bindung von Politik, die damit verbundene Homogenität sowie der über (begrenzte) Öffentlichkeit bestehende Diskurszusammenhang als notwendige Voraussetzung von Vergesellschaftungsprozessen wird in Frage gestellt.

Die territoriale Begrenzung des Politischen ist in der EU noch nicht verschwunden, aber sie ist durchlässig geworden. Dieser Wandel des Politischen gilt auch für die Sozialpolitik. S. Leibfried und P. Pierson führen dazu aus: „Die nationalen Wohlfahrtsstaaten sind zwar die primären Institutionen für eine europäische Sozialpolitik geblieben, jedoch nur im Rahmen eines politischen Mehrebenen-Systems, das diese Sozialpolitiken immer stärker `einbindet´.“³¹¹

³⁰⁹ A.a.O., S. 36.

³¹⁰ Vgl. M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch, Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Dies. (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 15-44.

³¹¹ S. Leibfried und P. Pierson, Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten – Soziale Sicherung in der europäischen Mehrebenen-Politik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 12/1997, S. 1457.

Der grenzüberschreitenden Ausdifferenzierung der Politikfelder entspricht eine transnationale Konstitution der Akteure und der politischen Agenda (‘advocacy coalition’³¹²). Erneut provozieren die Entwicklungen die Frage nach den Bedingungen von Demokratie. Wenn sich der Raum des Politischen in einer tiefgreifenden neuen Konstitution befindet, muß der räumliche Zuschnitt von Demokratie grundsätzlich neu reflektiert, und ihr Defizit in der EU neu thematisiert werden. Die Untersuchung dieser ‘changing boundaries des Politischen’ führt zur Frage nach der Qualität der Entscheidungsprozesse, den Akteurskonstellationen und den institutionellen Eigenschaften europäischer Sozialpolitik.

3.3.1 Supranational orientierte Akteure

3.3.1.1 Die Europäische Kommission

Der supranationale Akteur per se ist die Europäische Kommission. Die Verknüpfung exekutiver und legislativer Kompetenzen charakterisiert ihre spezifische Rolle innerhalb des EG-Systems.³¹³ Im Abschnitt 3 des EGV wird die Konstitution, Aufgabe und Amtszeit der Kommission in Art. 211 bis Art. 219 dargestellt. Politisch bedeutsam ist, daß die Kommission als einzige Institution über das Initiativrecht verfügt und deswegen auch als „Motor der Integration“ bezeichnet wird. Als ‘Hüterin der Verträge’ verfügt sie zudem über folgende Aufgaben: die Kontrolle über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts, Durchführungskompetenzen, die Beteiligung an der Rechtssetzung.³¹⁴

Eine weitere wichtige Kompetenz der Kommission ist die Vorbereitung des Haushaltes. Der Gesamthaushalt der EU beträgt inzwischen 1.27% des BSP der Mitgliedstaaten.³¹⁵ Diese Summe ist sicherlich nicht vergleichbar mit dem Bundeshaushalt der Vereinigten Staaten, der ca. 25% des BSP entspricht. Unter Berücksichtigung des spezifischen Charakters der EU müssen aber andere Bewertungsmaßstäbe angelegt werden.³¹⁶ Die Bedeutung dieser Mittel für eine aktive Politik ergibt sich daraus, daß sie nicht nur als Ersatz für nationale Ausgaben fungieren, sondern für supranationale Zwecke bereitgestellt worden sind.³¹⁷ Das System der Ei-

³¹² Vgl. P. A. Sabatier, Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen – Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: A. Héritier (Hg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, Opladen 1993, S. 116-148.

³¹³ Vgl. T. Christiansen, Tensions of European Governance. Politicised Bureaucracy and Multiple Accountability in the European Commission, in: Journal of European Public Policy 1/1997, S. 73-90. Und N. Nugent, (ed.), At the Heart of the Union. Studies of the European Commission, Houndsmills; Basingstoke; Hampshire 1997.

³¹⁴ Vgl. C. Engel, Kommission der EG, in: W. Weidenfeld und W. Wessels (Hg.), Europa von A-Z, Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 1991, S. 229.

³¹⁵ “The Commission’s proposal for revenue, for a ceiling of 1.37 per cent of GNP by 1997 (five years) was reduced to 1.27 per cent of GNP over a longer time-scale of seven years.”, B. Laffan and M. Shackleton, The Budget, in: H. Wallace and W. Wallace, Policy-Making in the European Union, Oxford 1996, S. 71-96, hier: S. 83.

³¹⁶ “Moreover, although the budget has little macro-economic significance for the Union as a whole, it is very important for those of the smaller member states that receive extensive transfers from the structure funds: between 1989 and 1993, Community funds represented a sizeable 11 per cent of total investment in Greece, 7 per cent in Ireland, and 8 per cent in Portugal”. A.a.O., S. 74.

³¹⁷ Die Ressourcen des Haushaltes bestehen aus den vier Quellen:

- „- Agrarabschöpfungen (Abschöpfungen, Prämien, Zusatz- oder Ausgleichsbeträge, die im Agrarhandel mit Drittstaaten erhoben werden,
- Zölle, die aufgrund des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) der EG im Handel mit Drittstaaten erhoben werden, sowie sonstige Zölle,

geneinnahmen verschafft der EG eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten und erleichtert die eigenverantwortliche Durchsetzung übergeordneter europäischer Ziele. Eine weitreichende Autonomie der Kommission von den nationalstaatlichen Interessengegensätzen würde sicherlich auch vom Ausbau der Eigenmittel abhängig sein. Zur Erzeugung europaweiter makroökonomischer Effekte ist der Haushalt jedoch zu klein.

3.3.1.2 Zusammensetzung und Aufgaben der Kommission

Die Kommission besteht aus zwanzig Mitgliedern.³¹⁸ Diese Anzahl kann vom Rat einstimmig geändert werden. Zwar hat es angesichts der Osterweiterung der Union bei der Regierungskonferenz vor dem Amsterdamer Vertrag eine Diskussion über die Größe der zukünftigen Kommission gegeben, die Entscheidung ist aber auf ein Jahr vor dem Beitritt des 20sten Mitgliedstaates verschoben worden.³¹⁹ Es gilt weiterhin die bisherige Regelung: „Der Kommission muß mindestens ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats angehören, jedoch dürfen nicht mehr als zwei Mitglieder der Kommission dieselbe Staatsangehörigkeit besitzen.“[EGV-Art. 213. (1)] Die Mitglieder der Kommission üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaften aus.[EGV-Art. 213. (2)]

Wegen der Neutralität der Amtsführung ist es den Mitgliedern der Kommission verboten, andere entgeltliche oder unentgeltliche Tätigkeiten auszuüben. Die Amtszeit der Mitglieder der Kommission ist nach dem Art. 201 Abs. 2 auf fünf Jahre festgelegt, eine Wiederernennung ist zulässig. Das Verfahren der Benennung ist folgendermaßen geregelt: „Die Regierungen der Mitgliedstaaten benennen im gegenseitigen Einvernehmen die Persönlichkeit, die sie zum Präsidenten der Kommission zu ernennen beabsichtigen; diese Benennung bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die Regierungen der Mitgliedstaaten benennen im

- Einnahmen aus der in den Mitgliedstaaten erhobenen Mehrwertsteuer (MwSt.), anfangs bis zu einem Anteil von 1% einer einheitlichen und zwischen den Mitgliedstaaten harmonisierten, steuerpflichtigen Bemessungsgrundlage. Weit überwiegend wird das Finanzaufkommen der Gemeinschaft aus ihrem Anteil am MwSt.-Aufkommen der Mitgliedstaaten bestritten. Dieser Anteil ist im Zusammenhang mit der -> Erweiterung der Gemeinschaft auf zwölf Mitglieder ab 1. Januar 1986 von 1% auf 1,4% erhöht worden und gilt nach der Erweiterung auf 15 Mitglieder ab 1. Januar 1995 vorerst weiter. Durch diese Anhebung des MwSt.-Plafonds vergrößert sich der MwSt.-Anteil am Eigenmittelaufkommen der EG auf 66%; liegt derzeit bei rund 54% (1995) (...). Zusätzlich zu den drei ursprünglichen Finanzierungsquellen der EG wird eine vierte Quelle erschlossen, die sich aufgrund einer einheitlichen Bemessungsgrundlage aus der Summe des BSP aller Mitgliedstaaten zu Marktpreisen ergibt (...) die vierte Einnahmequelle wird nur ergänzend herangezogen, soweit der Finanzbedarf der EG nicht durch die drei >>klassischen<< Einnahmequellen gedeckt werden kann. Wie bisher (seit 1986) beträgt der Abführungssatz der Gemeinschaft auf die MwSt.-Bemessungsgrundlage zwar maximal 1,4% des MwSt.-Aufkommens der Mitgliedstaaten, doch ist auch hier insofern eine wichtige Änderung eingetreten, als die MwSt.-Bemessungsgrundlage eines Mitglieds nur bis zu höchstens 55% seines BSP zur Finanzierung beitragen darf (sog. 'Kappung')“. T. Läufer, Haushaltspolitik, in: W. Weidenfeld und W. Wessels (Hg.), Europa von A-Z - Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 1995, S. 230-237, hier: S. 231-232

³¹⁸ Vgl. EGV-Art. 213.

³¹⁹ „Falls weniger als sechs Staaten beitreten, verzichten die großen Mitgliedstaaten auf einen ihrer beiden Kommissare, damit die im Vertrag von Amsterdam neu festgelegte Obergrenze von 20 Kommissaren eingehalten werden kann. Voraussetzung für diese Regelung ist jedoch, daß zum Zeitpunkt des Verzichts auf den zweiten Kommissar die Stimmgewichtung im Rat zugunsten der großen Mitgliedstaaten verändert wird, sei es durch eine Neugewichtung der Stimmen selbst oder nach Maßgabe der doppelten Mehrheit. Für den Fall, daß die Mitgliederzahl der EU durch den Beitritt von Neumitgliedern die Zahl 20 übersteigt, muß spätestens ein Jahr vorher eine neue Regierungskonferenz einberufen werden, die das institutionelle System der EU grundlegend reformieren soll.“, W. Weidenfeld und C. Giering, Die Europäische Union nach Amsterdam - Bilanz und Perspektive, in: W. Weidenfeld (Hg.), Amsterdam in der Analyse, Gütersloh 1998, S. 19-87, hier: S. 68 f.

Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten die übrigen Persönlichkeiten, die sie zu Mitgliedern der Kommission zu ernennen beabsichtigten.“[EGV-Art. 214. (2)] Die Rolle des Kommissionspräsidenten ist juristisch die eines ‚*primus inter pares*‘.

Die weiteren Organisationsmerkmale werden von Falkner folgendermaßen beschrieben: „Organisationsintern werden die einzelnen Aufgabenbereiche der Kommission unter den KommissarInnen aufgeteilt, denen jeweils ein *Kabinett*³²⁰ von politischen BeamtInnen zur Seite steht. Die 23 *Generaldirektionen* sind ihrem jeweils zuständigen Kommissionsmitglied weisungsgebundenen unterstellt, sie sind wiederum in *Direktionen* und *Abteilungen* untergliedert.“³²¹

Die Entscheidungsstruktur innerhalb der Kommission wird als *kollegiales System bezeichnet*: „Die mit einfacher Mehrheit getroffenen Beschlüsse (wobei die Anwesenheit von mindestens fünf Kommissionsmitgliedern erforderlich ist) werden nach außen hin von allen Mitgliedern des Kollegialorgans getragen.“³²² Gegenüber klassischen Bürokratien ist die Organisation der Kommission weit weniger hierarchisch und erfordert einen intensiven Koordinationsprozeß. Hierin ist der verhandlungs- und konsensorientierten Politikstil der Kommission begründet.³²³

Die wichtigste Kompetenz der Kommission ist *das Initiativrecht*. Die Bilanzen der Kommissionsarbeit heben durchgehend die Leistungsfähigkeit bei der politischen Initiative hervor und verweisen auf die Kontroll- und Managementdefizite.³²⁴ Die in den formellen Entscheidungsverfahren³²⁵ festgelegte Funktion der Kommission wird durch die informellen politischen Prozesse sowohl verstärkt als auch relativiert. Die Kommission gewinnt Verhandlungsspielraum und ist zugleich in hohem Maße von anderen Akteuren abhängig. Die Beteiligung nationaler Experten und die Komplexität der Konsultationen zwischen den EG-Organen

³²⁰ „The system has existed from the earliest days of the Commission, although in 1958 each Commissioner was allowed no more than two staff members. The principal functions of the Cabinets are

- to act as the personal staff of the Commissioners, organizing their personal program and serving as ‘special’ political advisers
- to provide Commissioners with enough information about the activities of the Commission as a whole to enable them to fulfill their responsibilities as members of the college
- to ensure the coordination of Commission business at the political level (Every Monday the Chefs de Cabinet hold a meeting, chaired by the Secretary General, to coordinate the work of the Commission and more particularly to prepare for the Wednesday meeting of the Commissioners.)
- to maintain relations between Commissioners and Parliament
- to serve as the Commissioners’ political representatives when they cannot be present at outside functions, and so on
- to serve as a link between Commissioners and their own member states“,

P. Ludlow, *The European Commission*, in: R. O. Keohane & S. Hoffmann (eds.), *The New European Community - Decisionmaking and Institutional Change*, Oxford 1991, S. 85-132, hier: S. 93.

³²¹ G. Falkner, *Supranationalität trotz Einstimmigkeit - Entscheidungsmuster der EU am Beispiel Sozialpolitik*, Bonn 1994, S. 27. „Die Arbeit der Kommission ist von ihr selbst im Rahmen ihres Selbstorganisationsrechts ausgestaltet. Sie tagt normalerweise mindestens einmal wöchentlich, ihre Beratungen sind vertraulich und die Sitzungen nicht öffentlich.“ Ebd.

³²² A.a.O., S. 26.

³²³ Vgl. T. Christiansen, *A maturing bureaucracy? The role of the Commission in the Policy Process*, in: J. Richardson (ed.), *European Union. Power and Policy-Making*, London: New York 1996, S. 77-95, insb. S. 86 ff.

³²⁴ Vgl. P. Ludlow, *The European Commission*, a.a.O.; L. Metcalfe, *After 1992 - Can the Commission Manage Europe?*, in: *Australian Journal of Public Administration* 1/1992, S. 117-130.

³²⁵ Unterschieden wird zwischen dem Vorschlagsverfahren (Art. 189a EGV), dem Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 189c EGV) und dem Verfahren der Mitentscheidung (Art. 189b EGV). Vgl. K.-D. Borchardt, *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, Heidelberg 1996, S. 154 ff.

schaffen eine Struktur des politischen Prozesses, die die Unterschiede zum nationalen 'agenda-setting' deutlich hervortreten lassen: „The complexity and fragmentation of EU institutions present at once a barrier and an opportunity for the potential agenda-setter. There appears at first glance to be a clear political domination by the Commission in the policy process of the Union, but in reality there are multiple avenues of potential influence, even within the Commission.“³²⁶

Die Kennzeichnung der Kommission als genuin europäischer Akteur ist jedoch in zweifacher Hinsicht fragwürdig. Zum einen lassen sich Formen der Verwaltungsverflechtung zwischen europäischen und nationalen Bürokratien feststellen, die die Autonomie der Kommission einschränken. Zum anderen läßt sich die Kommission selbst nicht als eine rein supranationale Organisation begreifen. Wie das gesamte politische System der EG ist auch sie durch eine Mischung supranationaler und intergouvernementaler Elemente geprägt: „Obwohl die Kommission nach dem EG-Vertrag über ein Initiativmonopol verfügt³²⁷, sind nationale Beamte und Verbandsvertreter bereits frühzeitig über die Teilnahme an spezifischen Gremien in die Willensbildung einbezogen. Diese 'Sachverständigengruppen' werden von der Kommission problembezogen zur Vorbereitung ihrer Vorschläge eingesetzt und je nach Bedarf einberufen (...) Für die zweite Hälfte der achtziger Jahre ist von ungefähr 600 Gruppen auszugehen, in denen pro Jahr mehr als 17.000 nationale Beamte und 10.000 andere Sachverständige zusammentrafen.“³²⁸

Von daher kommen Beobachter der Kommission wie P. Ludlow zu der Schlußfolgerung, daß die in der Öffentlichkeit weit verbreitete Vorstellung von einem konfliktiven Verhältnis zwischen Kommission und Rat an der Realität vorbeigeht.³²⁹ Die interne Fragmentierung der Kommission und die die Organisation selbst prägenden intergouvernementalen Elemente lassen sich als weiteres Argument gegen den vielfach unterstellten supranationalen Charakter der Kommission anführen. Anstelle der von Jean Monnet ursprünglich anvisierten kleinen und durchsetzungsfähigen Bürokratie, die an den Vorstellungen des französischen Commissariat du Plan orientiert war,³³⁰ entstand eine komplexe Organisation. Bereits der Spierenberg-Bericht führte die nationalen Dimensionen als Ursache für die starke Fragmentierung an.³³¹ Als alleiniger Erklärungsfaktor erweisen sich die nationalen Bindungen jedoch als unzureichend. Eine neuere Untersuchung kommt statt dessen zu dem Ergebnis, daß die Stellung der

³²⁶ G. Peters, Agenda-setting in the European Union, in: J. Richardson (ed.), *European Union. Power and Policy-Making*, London 1996, S. 61-76, hier: S. 65.

³²⁷ „Ausnahmsweise kann ein Rechtssetzungsverfahren mittelbar durch den Rat eingeleitet werden, indem dieser die Kommission auffordert, ihm einen Vorschlag zu unterbreiten.“ H.-D. Steinmeyer, *Akteure, Instrumente und Maßnahmen europäischer Sozialpolitik - Ein Überblick*, in: W. Schmähl/H. Rische (Hg.), *Europäische Sozialpolitik*, Baden-Baden 1997, S. 43.

³²⁸ W. Wessels, *Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabürokratie?*, in: Jachtenfuchs und Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 165-192, hier: S. 171.

³²⁹ „Almost inevitably, given the high degree of specialization required to understand much Community business, the same officials from member states may be involved with the Commission at both the pre-proposal stage and the actual vetting of the formal proposal handed down by COREPER. Even if this is not the case, Commission officials have to deal again and again with the same representatives of the member states. A conflictual model of Commission-Council relations is therefore totally misleading.“, P. Ludlow, *The European Commission*, a.a.O., S. 102-103.

³³⁰ Vgl. J. Monnet, *Memoirs*, London 1978, insb. S. 372ff.

³³¹ Vgl. D. Spierenberg, *Proposals for Reform of the Commission of the European Communities and its Services*, Brüssel 1979.

Kommission innerhalb des politischen Prozesses als Erklärungsfaktor herangezogen werden muß. „As a consequence, we know, that officials are involved in seeking to mobilize support among other EU institutions and member states; they operate in what we might term an inter-governmental-interinstitutional arena, since it requires the mobilization of political support among member states as well as other institutions (...).“³³²

Die Analyse der Kommission verweist somit zwar auf einen zunehmenden Kompetenz- und Aufgabenzuwachs, sie relativiert jedoch zugleich funktionalistische Erklärungsmuster. Der neue Integrationsschub seit Mitte der achtziger Jahre beruhte zwar auf Kommissionsinitiativen und läßt durchaus die Handschrift eines erfolgreichen Kommissionspräsidenten erkennen.³³³ Er bleibt jedoch unverstanden, wenn er nicht in den Kontext der Veränderung der internen und externen Rahmenbedingungen, wie sie im vorherigen Kapitel analysiert wurden, gestellt wird.

Die wichtigsten Aspekte der Transformation der europäischen Agenda lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: a) Die durch den Globalisierungszwang betriebene Schaffung des Binnenmarktes, b) die Notwendigkeit der gemeinsamen Forschungs- und Entwicklungspolitik sowie die Strategie der einheitlichen Wettbewerbspolitik, c) die Umstrukturierung der gemeinsamen Agrarpolitik, d) die Verstärkung der Zusammenarbeit zur Verwirklichung der EWWU, e) die neuen Herausforderungen für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, f) die wachsende Bedeutung der transeuropäischen Themen wie Umwelt, Migration, Kriminalität u.s.w.³³⁴

In den 90er Jahren wurde die europäische Integration mit der deutschen Einigung, dem Zusammenbruch der staatssozialistischen Systeme bzw. dem Ende des Kalten Krieges und der Osterweiterung der Union noch einmal vor die Zerreißprobe gestellt. Der Maastrichter Vertrag bildete die konsensuale Antwort der Mitgliedstaaten auf diese neuen Herausforderungen. Zwar werden sie von Wessels als diejenigen Faktoren bezeichnet, die die Transformation der Agenda nicht schwächen, sondern eher verstärken, aber die krisenhafte Entwicklung der Integration seit Maastricht stellt diese Interpretation in Frage. Auf jeden Fall, unabhängig von der klassischen Debatte zwischen Funktionalisten und Konstitutionalisten, hat sich die Kommission im Tandem mit dem Rat vor allem als „policy-maker“ bewährt. Auch die Erfolge in der europäischen Sozialpolitik verweisen auf die Rolle der Kommission bei der Politikformulierung. Die Entwicklung komplexer Akteurskonstellationen, Organisationen und Prozesse sollten dazu anregen, über die territoriale Definition des Politischen nachzudenken.

3.3.1.3 Das Europäische Parlament

Als genuin supranationale Institution in der Gemeinschaft gilt auch das Europäische Parlament. Das EP ist aus der gemeinsamen `Versammlung` der EWG, EGKS und EAG in Folge des Fusionsvertrages im Jahr 1957 hervorgegangen. Diese bekam durch die `Resolution` von 1962 den Namen Europäisches Parlament (EP).³³⁵ Obwohl das EP aus `Vertretern der Völker

³³² E. C. Page, *People who run Europe*, Oxford 1997, S. 140.

³³³ Vgl. G. Ross, Jacques Delors and *European Integration*, Oxford; New York; Toronto 1995.

³³⁴ Vgl. P. Ludlow, *The European Commission*, a.a.O., S. 112.

³³⁵ Vgl. K.-D. Borchardt, *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, Heidelberg 1996, S. 108.

der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft' besteht, bleibt es hauptsächlich auf seine 'beratenden Funktionen' beschränkt.

Der institutionelle Fortschritt, also der Übergang zur Direktwahl von 1979 hat diesen Grundmangel des EP als demokratisch gewählte Kontrollinstanz der europäischen Völker nicht beseitigt. Die Kritik am Demokratiedefizit der europäischen Integration bezieht sich daher nicht nur auf die angeblich wachsende Bürokratie bzw. die Verwaltungsmacht in Brüssel, sondern auch gerade auf eine fehlende Kontrollfunktion und Legislativgewalt des EP.³³⁶ Durch die EEA 1986 und den Maastrichter Vertrag 1991 wurde dieser Zustand allerdings (vor allem durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens) verändert. Fortschritte lassen sich des weiteren im Amsterdamer Vertrag feststellen. Dabei sind die Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte des EP maßgeblich ausgeweitet worden: „Einen großen Schub erhält das Parlament zudem dadurch, daß das Mitentscheidungsrecht auf über zwanzig neue Bereiche ausgedehnt wird. Das Parlament steht dem Rat damit in einer Vielzahl von Anwendungsfällen als weitgehend gleichberechtigtes Entscheidungsorgan zur Seite. Daher sieht sich das Parlament durchaus als einer der großen >>Gewinner<< von Amsterdam.“³³⁷

Das EP hat seinen ständigen Sitz in Straßburg³³⁸, in jedem Monat findet eine einwöchige Plenarsitzung statt. Aber, die kurzen Plenartagungen von ein oder zwei Tagen sowie die Fraktions- und Ausschußsitzungen in den sitzungsfreien Wochen werden in Brüssel abgehalten, während das Generalsekretariat des EP in Luxemburg untergebracht ist. Der transnationale Charakter des EP läßt sich auch hieran erkennen.

3.3.1.3.1 Zusammensetzung und Funktion

Im Vertrag sind, differenziert nach Bevölkerungsgröße, die Zahl der Mitglieder des EP, die in den Mitgliedstaaten durch 'allgemeine unmittelbare Wahl' gewählt werden, festgelegt.³³⁹ Die Anzahl der mit einer Amtszeit von 5 Jahre gewählten Mitglieder beträgt gegenwärtig 626. Im Vertrag wurde eine Obergrenze von 700 ParlamentarierInnen festgelegt.³⁴⁰

Außerdem ist das Wahlsystem in den jeweiligen Mitgliedstaaten noch nicht einheitlich. Während in den meisten Mitgliedstaaten die Abgeordneten durch das System der Verhältniswahl gewählt werden, behielt Großbritannien lange Zeit das Mehrheitswahlsystem bei. Ein Unterschied zwischen der nationalen Wahl und der Europawahl war auch in der Bundesrepublik festzustellen: Die Bewerber wurden auf einer Bundesliste statt auf einer Landesliste auf-

³³⁶ „The opportunity of the EP to generate ideas in the form of a political programme has been hampered by its lack of role in determining the composition of the executive branch and the relative weakness of party discipline.“, H. Wallace, *The Institutions of the EU: Experience and Experiments*, in: Ders. and W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 1996, S. 63.

³³⁷ W. Weidenfeld und C. Giering, *Die Europäische Union nach Amsterdam – Bilanz und Perspektive*, a.a.O., S. 70.

³³⁸ „Der Europäische Rat in Edinburgh hat als Sitz des EP Straßburg festgelegt und damit ein über 30 Jahre andauerndes Provisorium beseitigt.“, K.-D. Borchardt, *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, a.a.O., S. 119.

³³⁹ Die Sitze sind folgendermaßen aufgeteilt: Belgien (25), Dänemark (16), Deutschland (99), Griechenland (25), Spanien (64), Frankreich (87), Irland (15), Italien (87), Luxemburg (6), Niederlande (31), Österreich (21), Portugal (25), Finnland (16), Schweden (22), Vereinigtes Königreich (87), vgl. [EG-Vertrag Art. 190 (2)], in: T. Läufer (Hg.), *Vertrag von Amsterdam, Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen*, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 1999, S. 156.

³⁴⁰ Vgl. EG-Vertrag Art. 189.

gestellt. Seit der Direktwahl 1999 gibt es jedoch ein einheitliches Wahlverfahren. Im EP verfügen die Fraktionen der Sozialisten bzw. Sozialdemokraten (PSE) und der konservativen Volkspartei (PPE) über die Mehrheit, und sie wirken wie in einer großen Koalition zusammen. Organisationsintern besteht das Präsidium des EP aus dem Präsidenten, den 14 Vizepräsidenten sowie den 5 beratenden Quästoren, die alle für eine Amtszeit von 2½ Jahren gewählt sind. An dem erweiterten Präsidium nehmen auch die Fraktionsvorsitzenden teil. Dieses ist zuständig „für Fragen der internen Organisation des EP, den interinstitutionellen Beziehungen und für die Beziehungen zu Institutionen außerhalb der EG“³⁴¹.

3.3.1.3.2 Befugnisse

Die weitestgehenden Befugnisse besitzt das EP im *Haushaltsverfahren* der Gemeinschaft. Darüber hinaus verfügt das EP über keine generellen Entscheidungs-, sondern lediglich über Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse. Bei dem Haushaltsverfahren hat das EP bei den sog. `nicht-obligatorischen Ausgaben` das entscheidende Mitspracherecht. Dieser Teil beträgt beinahe die Hälfte des Gemeinschaftshaushaltes. Dazu gehören die Verwaltungsausgaben der Organe sowie die `operationellen Ausgaben` im Bereich der Strukturfonds, der Forschungspolitik, der Energiepolitik, der Verkehrspolitik und des Umweltschutzes.³⁴² Hierbei hat das EP „die Kompetenz, die Verteilung dieser Ausgaben zu ändern und, innerhalb gewisser Grenzen, aus ihren Umfang zu erhöhen.“³⁴³

Die besondere Bedeutung der Mitwirkung des EP liegt darin, daß die Ausgaben in diesen Bereichen für die Fortschritte und die Vertiefung der Integration wichtig sind. Auch für die andere Hälfte des EG-Haushaltes, die sog. obligatorischen Ausgaben, verfügt das EP über ein *Vorschlagsrecht*. Dabei ist der Vorschlag des EP anzunehmen, solange das Gesamtvolumen des Haushaltes nicht überschritten wird, und der Rat mit qualifizierter Mehrheit dies nicht ablehnt.³⁴⁴ Weiterhin hat das EP das Recht, den Gesamthaushaltsplan abzulehnen. Allerdings wird dabei intensiv verhandelt, bis ein tragfähiger und annehmbarer Kompromiß für beide Seiten (Rat und EP) gefunden wird. Wenn das Haushaltsverfahren so abgeschlossen ist, kündigt der Präsident des Parlamentes die endgültige Festlegung des Haushaltes an.

Der zweite zentrale Kompetenzbereich des EP ist die *Beteiligung am Rechtssetzungsverfahren*. Seine Befugnisse beschränken sich dabei auf eine beratende Funktion. Die Beratung findet in der Regel „vor der Beschlußfassung durch den Rat zu den Vorschlägen der Kommission“³⁴⁵ statt. Dennoch ist diese Anhörung als obligatorisch zu verstehen, in dem Sinne, daß

³⁴¹ K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, a.a.O., S. 110.

³⁴² In diesem Rahmen wird das Verfahren der institutionellen Zusammenarbeit folgendermaßen angewandt: „Now, following entry into force of the Treaty on EU, cooperation applies to Article 6 on the prohibition of discrimination on the nationality; Articles 75 (1) and 84 (2) on transport policy; Articles 103 (5), 104a (2), 104b (2), 105a (2) on economic and monetary union; Article 118a(2) on workers' health and safety; Article 125 on the European Social Fund's implementing decisions; Article 127(4) on vocational training; Article 129d on Trans-European Networks (measures other than guidelines); Article 130e on European Regional Development Fund implementing decisions, 130s(1) on environment policy and Article 130w on development co-operation.“, D. Earnshaw and D. Judge, From co-operation to co-decision – The European Parliament's path to legislative power, in: J. Richardson (ed.), European Union – Power and Policy-Making, London; New York 1996, S. 96-126, hier: S. 98.

³⁴³ K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, a.a.O., S. 111.

³⁴⁴ Vgl. a.a.O., S. 112.

³⁴⁵ Ebd.

ohne die Stellungnahme des EP keine entsprechende Gemeinschaftsrechtsakte zustande kommen können³⁴⁶. Der Einfluß des EP auf die Beschlußfassung des Rates ist aber nur marginal, weil der Rat nicht an die Stellungnahme des EP gebunden ist.³⁴⁷ Auf jeden Fall wurden die Befugnisse des EP durch die EEA, den Maastrichter und den Amsterdamer Vertrag sukzessiv erweitert. Zum einen durch das `Verfahren der Zusammenarbeit´ (basierend auf der EEA), und zum anderen durch das `Verfahren der Mitentscheidung´, das mit dem Maastrichter Vertrag eingeführt worden war³⁴⁸. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurden schließlich diese Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrechte erweitert. Beim Verfahren der Mitentscheidung kann das EP nicht nur Änderungen der Gemeinschaftsrechtsakte formulieren, sondern auch Ratsentscheidungen verhindern.

Die dritte Kompetenz, über die das EP verfügt, ist die *Kontrollbefugnis*. Diese nimmt sie vor allem gegenüber der Kommission wahr. Die wichtigsten Kontrollfunktionen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Die Kommission muß a) dem EP Rede und Antwort stehen, b) ihre Haltung in öffentlichen Plenardebatten vertreten, und c) dem EP jährlich einen `Gesamtbericht´ über die Tätigkeit der EG zur Diskussion vorlegen.³⁴⁹ Des weiteren sichert der EG-Vertrag den Unionsbürgern das *Petitionsrecht*, wonach jeder Bürger eine Petition an das Europäische Parlament richten kann.³⁵⁰ Außerdem kann das EP bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht oder bei Fehlern in seiner Anwendung auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses beschließen.³⁵¹ Darüber hinaus benennt das EP einen Bürgerbeauftragten, „der befugt ist, Beschwerden von jedem Bürger der Union oder von jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat über Mißstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse, entgegenzunehmen.“³⁵² Schließlich hat das EP auch in den Außenbeziehungen ein Zustimmungsrecht: „zu allen wichtigen internationalen Abkommen sowie zu den Beitrittsverträgen, die mit neuen Mitgliedstaaten geschlossen werden und die die Bedingungen des Beitritts festlegen.“³⁵³

³⁴⁶ „Zu diesen obligatorischen Anhörungen sind *fakultative Anhörungen* getreten, d. h. der Rat konsultiert das EP praktisch in allen wichtigen Rechtsetzungsvorhaben und zwar unabhängig davon, ob die Anhörung vertraglich vorgeschrieben ist oder nicht.“ Ebd., S. 113.

³⁴⁷ Die Beteiligung des EP, die man durch das `Konzertierungsverfahren´ zwischen dem EP, der Kommission und dem Rat 1975 erreichen wollte - d. h. die Beteiligung des EP an allen Rechtakten, die den Haushalt der Gemeinschaft beeinflussen können -, konnte nicht realisiert werden. Stattdessen war es das erklärte Ziel nach der Einführung des Direktwahlsystemes von 1979, eine angemessene Aufteilung bei den Rechtssetzungsbefugnissen zwischen dem Rat und dem EP zu erreichen. Vgl. a.a.O., S. 113.

³⁴⁸ Vgl. D. Earnshaw and D. Judge, From co-operation to co-decision – The European Parliament’s path to legislative power, a.a.O., S. 96.

³⁴⁹ Danach kann das EP der Kommission bei dieser Gelegenheit mit 2/3 Mehrheit das Mißtrauen aussprechen und sie damit zum Rücktritt zwingen kann. Vgl. [EG-Vertrag Art. 144].

³⁵⁰ Vgl. EG-Vertrag Art. 194-195

³⁵¹ Vgl. EG-Vertrag Art. 193

³⁵² EG-Vertrag Art. 195

³⁵³ K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, a.a.O., S. 115.

3.3.1.3.3 Arbeitsweise und Beschlußfassung

Das EP setzt sich aus verschiedenen Parteien und Gruppierungen zusammen. Es bildet grenzübergreifende parteipolitische Fraktionen. Derzeit sind im EP 9 Fraktionen³⁵⁴ tätig. Des weiteren verfügt das EP über 19 ständige Ausschüsse. Sie werden von der Kommission in nicht-öffentlichen Sitzungen ausführlich über ihre Aktivitäten informiert. Die Arbeit der Ausschüsse besteht in der Vorbereitung von Stellungnahmen des EP zu Vorschlägen der Kommission, Änderungswünschen des EP zu 'gemeinsamen Standpunkten' des Rates sowie von Entschließungen basierend auf der Eigeninitiative des EP.

Das EP trifft seine Entscheidungen, wenn mehr als 1/3 der gesamten ParlamentarierInnen anwesend ist, mit einfacher Mehrheit. Im Vergleich dazu ist die qualifizierte Mehrheit bei folgenden Fällen erforderlich: a) die Ablehnung des vom Rat formulierten gemeinsamen Standpunktes, b) beim Mitentscheidungsverfahren, und c) beim Verfahren der Zusammenarbeit in der zweiten Lesung. „Wenn es in der dritten Lesung des Mitentscheidungsverfahrens nach dem Tätigwerden des Vermittlungsausschusses um Annahme bzw. Ablehnung des aus dem Vermittlungsverfahren hervorgegangenen Entwurfs geht, bedarf es zu einer Entscheidung des Parlaments ebenfalls eines Votums der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl“.³⁵⁵ Auch für den Beitritt neuer Mitgliedsländer bedarf es einer absoluten Mehrheit. Das Mißtrauensvotum gegen die Kommission schließlich muß von 2/3 der Mitglieder des Parlamentes getragen werden. Das Parlament kann dabei nur der gesamten Kommission und nicht einzelnen Kommissionsmitgliedern sein Mißtrauen aussprechen.

Beim Haushaltsverfahren entscheidet das EP ebenfalls mit der sog. *doppelten* qualifizierten Mehrheit. Hierbei kann bei der ersten Lesung mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen der anwesenden Abgeordneten eine Änderung vorgeschlagen werden. „In der zweiten Lesung kann es mit der Mehrheit seiner Mitglieder, die zugleich 3/5 der abgegebenen Stimmen ausmachen müssen, Änderungen vornehmen bzw. den Haushaltsplan mit der Mehrheit seiner Mitglieder ablehnen, die jedoch zugleich 2/3 der abgegebenen Stimmen entsprechen muß“.³⁵⁶

Wegen der unzureichenden institutionellen Reformen durch den Vertrag von Amsterdam und der neuen Herausforderungen durch die Osterweiterung besitzt die Reform der Entscheidungsverfahren eine herausragende Bedeutung. Das Grundproblem liegt nicht nur darin, daß die Beschluß- und Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft dadurch bedroht wird, vielmehr stellt sich die Aufgabe, die ökonomische Transnationalisierung institutionell einzuhegen. In diesem komplexen Prozeß liegt die reale Stellung und das Gewicht des EP weit hinter den Anforderungen demokratischer Legitimität zurück. Solange dieses Ungleichgewicht andauert, kann die Legitimationsfrage nicht gelöst werden.

³⁵⁴ „Die Mindeststärke einer Fraktion beträgt 23 Abgeordnete, wenn diese aus einem einzigen Mitgliedstaat, 18 Abgeordnete, wenn diese aus zwei Mitgliedstaaten, oder 12 Abgeordnete, wenn diese aus mindestens drei Mitgliedstaaten stammen.“ Ebd.

³⁵⁵ Vgl. EG-Vertrag Art. 251 Abs. (5) und (6). K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, a.a.O., S. 118.

³⁵⁶ Ebd.

3.3.1.4 Der Europäische Gerichtshof (EuGH)

Eine weitere wichtige supranationale Institution ist der Europäische Gerichtshof. Die Grundfunktion des EuGH liegt, laut EG-Vertrag, darin, „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung“ [EG-Vertrag Art. 220] zu sichern. Die Funktionen und Aufgaben des EuGH sind im Vergleich zu anderen Organen zwar eher passiv, aber oft mit folgenreichen Wirkungen. Allgemein wird davon ausgegangen, daß sich der EuGH bei der Rechtsprechung integrationsfreundlich verhält, und daß er europäische Lösungen favorisiert. Die Überwachung der Implementation europäischen Rechts in den Nationalstaaten stellt die Souveränität der nationalen Rechtssysteme in Frage und muß als strukturelle Veränderung im Prozeß der Rechts- und Politikgestaltung betrachtet werden.

Diese Auswirkungen zeigen sich quantitativ und qualitativ vor allem auch im Bereich der Sozialpolitik. „Der EuGH hat mehr als dreihundert Entscheidungen zur ‚Koordinierung‘ des Sozialrechts getroffen. Die Gesamtzahl der Fälle ist von 34 im Jahr 1968 auf 280 im Jahr 1980 und auf 553 im Jahr 1992 angestiegen. Ein Vergleich mit Fällen aus den zentralen Themenbereichen des Gemeinsamen Marktes wie Zollunion, freier Warenverkehr, Wettbewerb (einschließlich Steuern) und Landwirtschaft ist recht aufschlußreich: Während 1968 sozialrechtliche Fälle nur 6,3% aller Entscheidungen ausmachten, stieg der Anteil bis 1992 auf 22,8%.“³⁵⁷

3.3.1.4.1 Zusammensetzung und Auswahl der Richter und Generalanwälte

Der EuGH besteht aus 15 Richtern und 9 Generalanwälten, die einvernehmlich auf 6 Jahre von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt werden. In FN: (Vgl. [EG-Vertrag Art. 221 und 222]) Alle drei Jahre findet eine teilweise Neubesetzung der Richterstellen statt. [EG-Vertrag Art. 223]

Organisationsintern erfahren die Richter *eine quasi gutachterliche Unterstützung* „von neun Generalanwälten, denen die eigentümliche Rolle von – gegenüber dem Richterkollegium – unabhängigen, nur dem Gemeinschaftsrecht verpflichteten Berichterstattem zukommt“.³⁵⁸ Die Aufgabe der Generalanwälte besteht darin, daß sie, in sog. ‚*Schlußanträgen*‘ dem EuGH einen – nicht bindenden – Entscheidungsvorschlag unterbreiten, „der aus einem in völliger Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erstellten Rechtsgutachten über die in dem jeweiligen Verfahren aufgeworfenen Rechtsfragen hervorgeht“.³⁵⁹ Unter den 9 Generalanwälten werden 4 stets von den großen Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien) ausgewählt, die übrigen kommen abwechselnd aus den verbleibenden Mitgliedstaaten.³⁶⁰ Die Richter wählen aus ihrer Mitte auf 3 Jahre den Präsidenten des Gerichtshofes; eine Wiederwahl ist zulässig. Der Gerichtshof ernennt einen Kanzler (Vgl. [EG-Vertrag Art. 224]) für die

³⁵⁷ S. Leibfried und P. Pierson, Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten – Soziale Sicherung in der europäischen Mehrebenen-Politik, a.a.O., S. 1459.

³⁵⁸ Vgl. C. König und A. Haratsch, Europarecht 2. Auflage, Tübingen 1998, S. 73-74.

³⁵⁹ Vgl. K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, a.a.O., S. 121. „Institution des Generalanwalts ist offensichtlich den beim Conseil d’Etat und den französischen Verwaltungsgerichten eingerichteten ‚Commissaire du Gouvernement‘ nachgebildet. Sie wurde auch beim EuGH eingeführt, um einen Ausgleich für die ursprüngliche Eingliedrigkeit der Gerichtbarkeit und der damit fehlenden Rechtsmittelinstanz zu schaffen.“ Ebd.

³⁶⁰ Ebd.

Dauer von sechs Jahren, „der die allgemeine Verwaltung des EuGH unter Aufsicht des Präsidenten leitet“³⁶¹.

Intern ist dem EuGH seit 1988 ein *Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaft (EuG)* beigeordnet. Im Prozeß der Integration ist der Umfang der Rechtsprechung kontinuierlich angewachsen. Insbesondere mit der Entwicklung des Binnenmarktes haben die juristischen Auseinandersetzungen drastisch zugenommen. Um die Arbeit des überlasteten EuGH zu erleichtern, ist der EuG als Gericht 'erster Instanz' aufgrund der EEA neu eingerichtet worden. Das EuG ist daher zwar kein neues Gemeinschaftsorgan, sondern der Institution „Gerichtshof“ eingegliedert, aber organisatorisch wird das EuG jedoch unabhängig von dem EuGH mit 15 Richtern besetzt. Es verfügt über eine eigene Kanzlei und eine eigene Verfahrensordnung.³⁶² Inhaltlich beschränkt sich die sachliche Zuständigkeit des EuG im wesentlichen auf den Individualrechtsschutz natürlicher und juristischer Personen einschließlich der im Rahmen von Individualklagen statthaften Normenkontrolle.³⁶³

Das EuG besitzt nicht die Kompetenz der Vorabstimmung.[EG-Vertrag Art. 225 (1)] Die anderen Kompetenzbereiche dieses Gerichtes erster Instanz wurden mittlerweile aber erheblich ausgeweitet: „Ursprünglich nur für einen begrenzten Kreis von Klagen zuständig, ist das EuG aufgrund einer im Jahre 1993 vorgenommenen Überprüfung des ursprünglichen Zuständigkeitskatalogs nunmehr unter der Rechtskontrolle des EuGH Eingangsinstantz für alle direkten Klagen natürlicher und juristischer Personen gegen Gemeinschaftsrechtsakte.“³⁶⁴

3.3.1.4.2 Aufgaben des EuGH

Die Hauptaufgabe des EuGH liegt in der Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages. Diese allgemeine Aufgabenumschreibung läßt sich für drei Bereiche konkretisieren: „(1) Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts sowohl durch die Organe der Gemeinschaft bei der Durchführung der Vertragsvorschriften, als auch durch die Mitgliedstaaten (2) Auslegung des Gemeinschaftsrechts und (3) Fortbildung des Gemeinschaftsrechts.“³⁶⁵

So kann z. B. die Kommission den Gerichtshof anrufen, wenn der betreffende Mitgliedsstaat die Maßnahmen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergeben, nicht innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist getroffen hat.(Vgl. [EG-Vertrag Art. 228]) Stellt der Gerichtshof fest, daß der betreffende Mitgliedsstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er die Zahlung eines von der Kommission benannten Pauschalbetrages oder Zwangsgeldes verhängen.³⁶⁶ Des weiteren überwacht der Gerichtshof „die Rechtmäßigkeit der gemeinsamen Handlungen des Europäischen Parlamentes und des Rates sowie der Handlungen des Rates, der Kommission und der EZB, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der Handlungen des Europäischen Parlaments mit Rechtswirkung ge-

³⁶¹ Vgl. C. König und A. Haratsch, *Europarecht*, a.a.O., S. 74.

³⁶² „Zur Unterscheidung werden die Rechtssachen des EuG mit einem „T“ (= Tribunal) gekennzeichnet (z. B. T-1/95), während die Rechtssachen des EuGH mit einem „C“ (=Cour) versehen sind (z. B. C-1/95).“ K.-D. Borchardt, *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, a.a.O., S. 125.

³⁶³ Vgl. C. König und A. Haratsch, *Europarecht*, a.a.O., S. 75.

³⁶⁴ K.-D. Borchardt, *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, a.a.O., S. 126.

³⁶⁵ A.a.O., S. 123.

³⁶⁶ Vgl. ebd.

genüber Dritten“[EG-Vertrag Art. 230]. Die Aufgaben des Gerichtshofs können in rechtsberatende und rechtsprechende unterschieden werden. Bei den rechtsberatenden geht es um die „Form der Erstellung verbindlicher Gutachten zu Übereinkommen, die die Union mit Drittstaaten oder internationalen Organisation abschließen will.“³⁶⁷

Im Vergleich dazu nimmt der Gerichtshof als *das rechtsprechende Organ* Aufgaben wahr, „die in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten auf verschiedene Gerichtszweige verteilt sind: so entscheidet der Gerichtshof als *Verfassungsgericht* bei Streitigkeiten zwischen den Gemeinschaftsorganen und bei der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Gemeinschaftsgesetzgebung, als *Verwaltungsgericht* bei der Überprüfung der von der Kommission oder indirekt von den Behörden der Mitgliedstaaten (auf der Grundlage von Gemeinschaftsrecht) gesetzten Verwaltungsakte, als *Arbeits- und Sozialgericht* bei Fragen betreffend die Freizügigkeit und soziale Sicherheit der Arbeitnehmer sowie der Gleichbehandlung von Mann und Frau im Arbeitsleben, als *Finanzgericht* bei Fragen betreffend die Gültigkeit und Auslegung der Bestimmungen der Richtlinien im Steuer- oder Zollrecht, als *Strafgericht* bei der Kontrolle der durch die Kommission verhängten Bußgelder sowie als *Zivilgericht* bei Schadensersatzklagen und bei der Auslegung der Brüsseler Konvention über die Anerkennung und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.“³⁶⁸

Der EuGH als das universale Rechtsorgan verfügt also über eine umfangreiche Rechtsprechungskompetenz in der Union. Die Anpassungen, die in Folge des Binnenmarktprojektes vorgenommen wurden, führten nicht nur zu Entlastungen, sondern auch zur Herausbildung differenzierter gerichtlicher Verfahren, die als ein qualitativer Meilenstein im Prozeß der Herausbildung einer eigenständigen europäischen Institutionenordnung analysiert werden müssen.

3.3.1.4.3 Politische Auswirkungen der Entscheidungen des EuGH und die neue Vermittlungsform des europäischen und nationalen Rechts

Die besondere Bedeutung des EUGH liegt in dem sog. (noch umstrittenen) *Vorzugsprinzip* (‘supremacy’) des Gemeinschaftsrechts. Dies bedeutet, daß die gemeinschaftlichen Rechtsakte vorrangig berücksichtigt werden müssen, wenn sie mit nationalem Recht in Konflikt geraten: „The ECJ presented its resolution to this issue soon after *Van Gend*, in the *Costa* case (6/64 [1964] ECR 585). It ruled that in the event of a conflict, national law should give way to Community law. In other words, the Court declared that EC law was supreme over domestic law, despite the fact that the Treaty of Rome did not contain a supremacy clause.“³⁶⁹ Das Vorrangigkeitsprinzip hat sich in zähen Auseinandersetzungen zwischen dem EuGH und den Mitgliedstaaten inzwischen durchgesetzt. Der Streit wird jedoch stets aufs neue herausgefordert, wie man bei dem Urteil des bundesdeutschen Verfassungsgericht über den Maastrichter Vertrag feststellen konnte.³⁷⁰

³⁶⁷ Ebd.

³⁶⁸ Ebd.

³⁶⁹ Vgl. D. Wincott, The Court of Justice and the European policy process, in: J. Richardson (ed.), European Union - Power and Policy-Making, London; New York 1996, S. 170-184, hier: S. 173.

³⁷⁰ Beim Urteil über die Ratifizierung des Maastrichter Vertrages wies das Bundesverfassungsgericht (BVG) darauf hin, daß der Eintritt in die dritte Stufe der EWWU von der Zustimmung des deutschen Bundestags abhängt. Damit hat das BVG implizit zum Ausdruck gebracht, daß das letzte Wort bei den nationalen Institutionen

Auf jeden Fall hat der EuGH mit diesem Prinzip der Vorrangigkeit und der Fortbildung des Gemeinschaftsrechts stets seine Funktion erfüllt. Die wachsenden Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die nationale Politik sind in den Bereichen freier Warenverkehr, Gleichbehandlung zwischen Männern und Frauen und Wettbewerbskontrolle besonders deutlich sichtbar. Schon in den siebziger Jahren war das Urteil zu *'Cassis de Dijon'* (1979) wegweisend. Mit dem Prinzip der 'gegenseitigen Anerkennung' ('mutual recognition') wurden die Grundlagen für die neue Form der Angleichung im Rahmen des Binnenmarktprojektes gelegt.

Im Bereich der *Gleichbehandlung zwischen Männern und Frauen* hatte der EuGH sich konsequent und aktiv für eine supranationale Regulation engagiert. Der Fall von *'Defrenne'* (1970-1), hatte eine besondere Bedeutung, weil hier eine gemeinschaftsweite Verallgemeinerung europäischen Rechts vorgenommen wurde.³⁷¹ Die daraus erwachsenden finanziellen Auswirkungen für die nationalen sozialpolitischen Systeme wurden im Fall *'Barber'* deutlich.³⁷² Die Widerstände von Interessengruppen und die Interventionen der Regierungen haben letztendlich dazu geführt, daß durch die Einführung des sog. *'Barber-Protokolls'* im Maastrichter Vertrag eine extensive Auslegung künftig verhindert wird.³⁷³ Dennoch sind die Nachwirkungen dieses Urteils nicht zu unterschätzen, sie gehen weit über reinen Symbolismus hinaus.

Im Falle *grenzüberschreitender Übernahmen und Fusionen* ('merger and acquisition') urteilt der Gerichtshof meist zu Gunsten der Marktintegration. Insbesondere enthalten Artikel 85 und 86 des EWG-Vertrages die Möglichkeiten der Kontrolle der Kartellbildung und der 'mißbräuchlichen Ausnutzung einer beherrschenden Stellung'. Zwar war sich die Kommission schon frühzeitig der Notwendigkeit gemeinschaftsweit geltender Regelungen bewußt, aber die nationalen Regierungen wollten ihre Monopolrechte in diesem Bereich nicht verlieren.³⁷⁴

verbleibt: "Im Ergebnis unterwirft sich die Bundesrepublik Deutschland mit der Ratifikation des Unions-Vertrags somit nicht einem unüberschaubaren, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbaren 'Automatismus' zu einer Währungsunion; der Vertrag eröffnet den Weg zu einer stufenweisen weiteren Integration der Europäischen Rechtsgemeinschaft, der in jedem weiteren Schritt entweder von gegenwärtig für das Parlament voraussehbaren Voraussetzungen oder aber von einer weiteren, parlamentarisch zu beeinflussenden Zustimmung der Bundesregierung abhängt.", Die 'Herren der Verträge' - Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 zu den Maastrichter Verträgen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 11/1993, S. 1408.

³⁷¹ Vgl. *Defrenne v. Sabena*, Case 43/75 ECR 547 (1976)

³⁷² Vgl. *Barber v. Guardian Royal Exchange Assurance Group*, Case C-262/88 (1990)

³⁷³ „Mr. Barber was made redundant - let go from his job - at age 52. Although a participant in an occupational pension arrangement (which was partly a contracted-out state scheme), he was denied a pension that would have been available immediately to female employees. Instead, Barber received only a lump-sum payment. According to the ECJ, his treatment was illegal, since pensions are pay and therefore are within the scope of article 119. The decision, which required massive restructuring of pension schemes, caused an uproar. Following furious lobbying, a 'Barber protocol' was included in the Maastricht treaty, to the effect that *Barber* was not to be applied retroactively.“ I. Ostner and J. Lewis, *Gender and the Evolution of European Social Policies*, in: S. Leibfried and P. Pierson (ed.), *European Social Policy - Between Fragmentation and Integration*, Washington, D.C., 1995, S. 159-193, hier: S. 175.

³⁷⁴ "More generally the nature and extent of Community's competence remained to be spelled out. During the 1960s the Commission was not strongly concerned to develop such a competence, and indeed in 1966 it issued a memorandum specifically ruling out the use of Article 85 to control them", D. Wincott, *The Court of Justice and the European policy process*, a.a.O., S. 179.

Erst 1972 fand eine konkrete Auseinandersetzung im Fall ‘*Continental Can*’³⁷⁵ statt. Dabei hat der EuGH zum ersten Mal darauf hingewiesen, daß der Art. 86 EWG-Vertrag³⁷⁶ für die gemeinschaftliche Kontrolle von Übernahmen und Fusionen angewandt werden kann. Die Regierungen der Mitgliedstaaten lehnten den darauf folgenden Regulierungsvorschlag der Kommission allerdings im Rat ab.

Mitte der 80er Jahre änderte sich die Situation jedoch grundlegend. Auslöser war ein Vorschlag der Kommission. Da die grenzüberschreitenden Übernahmen und Fusionen angesichts der Vollendung des Binnenmarktes drastisch zugenommen hatten, war der Druck von den TNKs für eine gemeinschaftliche *kohärente* Regelung in diesem Bereich immer größer geworden. Der EuGH korrigierte im Fall ‘*Philip Morris*’ die bis dahin bestehende Interpretation, wonach der Art. 85 EWG-Vertrag für die Anwendung der Kontrolle der Übernahmen und Fusionen in der Gemeinschaft nicht geeignet ist: „In 1987 in the Philip Morris case (Swann 1992; Bulmer 1994b; Cini 1994) the Court ruled that Article 85 could apply to situations in which a concentration was created by one company reaching an agreement with a competitor so as to acquire commercial control over it. The attraction to the Commission of using Article 85 to control mergers in this way was that there was no need to establish the existence of a dominant position, as Article 86 required.“³⁷⁷ Darüber hinaus wollte der EuGH eine *neue* kohärente gemeinschaftliche Regelung zur Kontrolle der Wettbewerbspolitik.³⁷⁸ Letztendlich wurde die ‘*Verordnung über die Übernahme*’ (Verordnung 4064/89) nach dem Vorschlag der Kommission 1989 angenommen.³⁷⁹ Allerdings konnten die nationalen Regierungen ihre Kontrollrechte in diesem Bereich überhaupt erst mit der Zustimmung zur neuen Verordnung wiedergewinnen.³⁸⁰

Diese Beispiele der Urteile des EuGH zeigen exemplarisch die Vorrangstellung des Europarechts und die wachsende rechtliche Verflechtung zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. Doch auch hier erweist sich eine neo-funktionalistische spill-over-Logik als wenig erklärungskräftig. Die Urteile des EuGH kennzeichnen nämlich zugleich die Anerkennung der nationalen Entscheidungsautonomie. So hat z. B. der EuGH bei der Auseinandersetzung über die Ladenöffnungszeiten an Sonntagen in Großbritannien die letzte Entscheidung

³⁷⁵ „When this case was taken to the Court of Justice on appeal, the Court gave legal sanction to the principle that Article 86 could be used to regulate mergers, although, characteristically, the specific case against Continental Can was dismissed (Case 6/72 [1973] ECR 215).“ Ebd.

³⁷⁶ Im EWG-Vertrag Art. 86 (EG-Vertrag Art. 82 nach der neuen Nummerierung des Amsterdamer Vertrages) heißt es: “(1) Mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und verboten ist die mißbräuliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt oder auf einem wesentlichen Teil desselben durch ein oder mehrere Unternehmen, soweit dies dazu führen kann, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. (...)”.

³⁷⁷ D. Allen, *Competition Policy: Policing The Single Market*, in: H. Wallace & W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1996, S. 157-183, hier: S. 171.

³⁷⁸ “The Continental Can ruling gave the Commission a legal base which it could threaten to use, if the Council was not prepared to consider positively its proposed merger regulation. The Commission indicated its intent by successfully forcing British Airways to give up some of its rivals after it had taken over British Caledonian, despite the fact that the UK authorities had approved the takeover. It used Article 85 similarly to block a proposed takeover of Irish Distillers by GC and C Brands. The result was that both companies complained to their national governments about the Commission’s activities and sought to cover themselves for the future by notifying the Commission of any proposed mergers.” D. Allen, *Competition Policy: Policing The Single Market*, in: H. Wallace & W. Wallace (eds), *Policy-Making in the European Union*, ebd.

³⁷⁹ Vgl., D. Wincott, *The Court of Justice and the European policy process*, a.a.O., S. 179.

³⁸⁰ Vgl. ebd.

den nationalen und lokalen Ebenen überlassen.³⁸¹ Damit wollte der EuGH ein Gleichgewicht zwischen den einzelnen Rechtsinstanzen erhalten. So gesehen scheint es auch hier realistischer, von einem System der Mehrebenenregulation auszugehen, das zwar den Aspekt der Transformation von Staatlichkeit und veränderter Grenzziehungen des Politischen hervorhebt, aber zugleich das Spannungsverhältnis zwischen nationalen und supranationalen Akteuren erhält und nicht in einem eindimensionalen Trend zu mehr Supranationalität aufgeht.

3.3.1.4.4 Der Europäische Rat

Aus der Perspektive sozialpolitischer Regulierung muß die wichtige Stellung des Europäischen Rates hervorgehoben werden. Der Europäische Rat ist das *politisch* bedeutsamste Gremium der EU. Er besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und dem Präsidenten der Kommission. Unterstützt wird er von den Außenministern und einem weiteren Mitglied der Kommission. Der Europäische Rat wurde durch die Pariser Gipfelkonferenz 1974 als eine Institution der Gemeinschaft ins Leben gerufen, und durch den Vertrag von Maastricht wurde ihm der Status eines Gemeinschaftsorgans zuerkannt. Seine Hauptaufgabe besteht darin, der Entwicklung des Integrationsprozesses politische Impulse zu geben und allgemeine Zielvorstellungen und strategische Orientierungen festzulegen. (Vgl. [EU-Vertrag Art. 4])

In der Tat hat sich der Europäische Rat seit seiner Gründung 1974 mit allen „vitalen“ Problemen in der Gemeinschaft beschäftigt. Die wichtigsten Entscheidungen, die er getroffen hat, sind: die grundlegenden Anstöße für die erste Wirtschafts- und Währungsunion (1976) sowie das Europäische Währungssystem (1979), die Direktwahlen des Europäischen Parlaments (1976), die Entscheidung über die wesentlichen Parameter des Haushalts der EG und die Reform der Agrarpolitik, die Einberufungen der Regierungskonferenzen (EEA, Maastricht und Amsterdam). Darüber hinaus wurden durch ihn die Initiativen „im Rahmen der Sozial-, Verbraucher- und Umweltschutzpolitik und nicht zuletzt in Fragen des Beitritts neuer Mitgliedstaaten zur EG/EU“³⁸² verstärkt. Der Europäische Rat tagt mindestens zweimal jährlich, den Vorsitz übernimmt der Mitgliedstaat, der im Ministerrat den Vorsitz hat. (Vgl. [EU-Vertrag Art. 4])

In den dabei verabschiedeten *Communiqués* werden „neben politischen Grundsatzentscheidungen und allgemeinen Erklärungen zu weltpolitischen Fragen auch mehr oder weniger konkrete Richtlinien und Aufträge für die Arbeit des Rates der EU und der Europäischen Kommission“³⁸³ verabschiedet. Für den Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik legt der Ministerrat „orientiert an den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates“ Leitlinien für die Koordinierung fest. (Vgl. [EG-Vertrag Art 128]). Von daher ist *die politische Initiative und die makropolitische strategische Orientierung des Europäischen Rates* besonders wichtig, um neue Impulse für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik auf der europäischen Ebene zu erzeugen. Insgesamt hat der Europäische Rat im bisherigen Integrationsprozeß hinsichtlich der finanziellen und institutionellen Fragen die Rolle einer letzten Instanz gespielt, die vor allem durch Paketlösungen die Interessenbalance zwischen den Mitgliedsstaaten gewahrt

³⁸¹ A.a.O., S. 181.

³⁸² K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, a.a.O., S. 91.

³⁸³ Ebd.

hat.³⁸⁴ Im Amsterdamer Vertrag ist sein Status als letzter Schlichter, als „permanenter Architekt des Vertrages und Verfassungsgeber“, weiter aufgewertet worden.³⁸⁵

3.3.2 Intergouvernemental orientierte Akteure

3.3.2.1 Ministerrat

Der Ministerrat wird zusammen mit der Europäischen Kommission als das *Tandem der Integration* bezeichnet. Während die Kommission der supranationale Akteur ist, kennzeichnet den Rat, der aus den Fachministern der Mitgliedstaaten besteht, seine Funktion als Repräsentant der nationalen Regierungen. Er ist eine *juristische Fiktion*³⁸⁶, weil es keinen *einzigen*, sondern vielfältig sektoral organisierte Fachministerräte wie Außenminister-, Finanzminister-, Agrarminister-, Sozialministerrat u.s.w. gibt. Der EG-Vertrag legt in Art. 202 bis Art. 210 seine Konstitution, Kompetenzen, Abstimmungsmodalitäten und Aufgaben fest. Zur Verwirklichung der Ziele des Vertrages:

- „sorgt der Rat für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten;
- besitzt der Rat eine Entscheidungsbefugnis;
- überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erläßt. Der Rat kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen. Er kann sich in spezifischen Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben. Die oben genannten Modalitäten müssen den Grundsätzen und Regeln entsprechen, die der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorher einstimmig festgelegt hat.“[EGV-Art. 202]

Dabei hat der Rat die folgenden drei Kompetenzen; a) Entscheidungsbefugnisse, b) Koordinierung nationaler Politiken, c) Exekutivbefugnisse. Somit ist der Rat in der Union die letztlich ausschlaggebende Entscheidungsmacht. Zugleich kann der Rat auch selber die Kommission auffordern, „die nach seiner Ansicht zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele geeigneten Untersuchungen vorzunehmen und ihm entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.“[EG-Vertrag Art. 208] Ebenso wie bei den `supranationalen` Institutionen läßt sich im Verlauf des Integrationsprozesses ein kontinuierlicher Bedeutungszuwachs des Rates feststellen.³⁸⁷ In der Anfangsphase waren die Aufgaben des Ministerrates begrenzt und die Arbeit der Ministerräte konnte meistens von dem `Rat für allgemeine Angelegenheiten`, also den

³⁸⁴ „Certainly it was increasingly the case that the European Council determined much of the subsequent work of the Council of Ministers and the agendas set by each six-monthly presidency, especially on the bigger more politically sensitive issues.“ G. Edwards, *National sovereignty vs integration?*, in: J. Richardson (ed.), *European Union – Power and Policy-Making*, a.a.O., S. 138.

³⁸⁵ Vgl. W. Weidenfeld, C. Giering, *Die Europäische Union nach Amsterdam – Bilanz und Perspektive*, a.a.O., S. 66.

³⁸⁶ Vgl. W. Wessels, *The EC Council: The Community’s Decisionmaking Center*, a.a.O., S. 134.

³⁸⁷ „Die Zahl der verschiedenen Gruppen, die als `Rat der EG` tagen, nahm bisher ständig zu: waren es 1967 noch 7 verschiedene *Ratszusammensetzungen*, die sich in insgesamt 20 Sitzungen gegenübermaßen, so 1987 schon ca. 20 Ministerräte und 81 Tagungen mit insgesamt 120 Arbeitstagen an Zeitaufwand.“ G. Falkner, *Supranationalität trotz Einstimmigkeit*, a.a.O., S. 30.

Außenministern, bearbeitet werden.³⁸⁸ Der quantitative und qualitative Bedeutungszuwachs des Rates drückt sich darin aus, daß mittlerweile *jeder* Fachministerrat durchschnittlich mindestens zweimal jährlich zusammentritt³⁸⁹ und die wichtigsten strategischen Orientierungen gemeinsamer europäischer Politik miteinander beraten und entschieden werden. Die bedeutendsten Gremien sind der Außenministerrat, der Agrarministerrat und der Wirtschafts- und Finanzministerrat (ECOFIN).

3.3.2.2 Funktionen und institutionelle Stellung

„Dem Rat untergeordnet sind zahlreiche Ausschüsse, in denen Beamte der nationalen Fachministerien die Beschlüsse der Minister vorbereiten. An der Spitze dieser ungefähr 200 Arbeitsgruppen steht der `Ausschuß der Ständigen Vertreter`, der ein Koordinationsorgan für den EG-Ministerrat darstellt.“³⁹⁰ Der Vertrag legt die Rolle dieses Ausschusses folgendermaßen fest: „Ein Ausschuß, der sich aus den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, hat die Aufgabe, die Arbeiten des Rates vorzubereiten und die ihm vom Rat übertragenen Aufträge auszuführen. Der Ausschuß kann in Fällen, die in der Geschäftsordnung des Rates festgelegt sind, Verfahrensbeschlüsse fassen.“ [EG-Vertrag Art. 207 (1)] Dieser Ausschuß (COREPER) besteht aus sich ständig in Brüssel aufhaltenden Botschaftern, Experten und nationalen Beamten.³⁹¹

Die Ratspräsidentschaft und das Generalsekretariat sind für die Arbeitsweise des Rates von entscheidender Bedeutung. Die Präsidentschaft gestaltet das `agenda-setting`. Zum Beispiel wurden durch die Präsidentschaft in den 80er Jahre die zentralen `package-deals` vorgenommen: „Hier bieten die Rolle der Präsidentschaft einerseits sowie die übergeordnete Ebene des Europäischen Rates andererseits eine Möglichkeit, die Diskrepanz zwischen der stark segmentierten Struktur des Ministerrates (insbesondere die Zersplitterung in Fachministerräte sowie noch weiter im COREPER sowie in den hochspezialisierten Arbeitsgruppen) einerseits und politikübergreifenden Regelungsbereichen andererseits zu überbrücken.“³⁹²

Eine Brückenfunktion zur Kommission besitzt der Generalsekretär: „Der Rat wird von einem Generalsekretariat unterstützt, das einem Generalsekretär und Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik untersteht; diesem steht ein Stellvertretender Ge-

³⁸⁸ Vgl. B. G. Peters, *Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community*, in: A. M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics - Institutions and Policymaking in the „New“ European Community*, Washington, D.C., 1992, S. 75-122, hier: S. 79.

³⁸⁹ Wessels begründet diese wachsende Bedeutung der Räte folgendermaßen: „Die wachsende thematische Breite der Regierungsaktivitäten ist an der sektoralen Differenzierung des Rates abzulesen: Die Anzahl der (Fach-) Räte stieg von 7 (1960) auf 22 (1990) (Tabelle 1, Zeile 8). Einige Minister sehen ihre europäischen Partner inzwischen genauso häufig wie ihre nationalen Kabinettskollegen“, W. Wessels, *Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabürokratie?*, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, S. 165-192, hier: S. 175.

³⁹⁰ G. Falkner, *Supranationalität trotz Einstimmigkeit*, a.a.O., S. 30

³⁹¹ „De facto werden ca. 80% aller Entscheidungen auf den untergeordneten bürokratischen Ebenen der Ministerrats (COREPER und Arbeitsgruppen) entschieden und nicht durch die PolitikerInnen selbst. Solche Angelegenheiten werden dann vom Rat nicht einmal mehr diskutiert, sondern im Rahmen eines `A`-Punktes seiner Tagesordnung im Sinne der Vorentscheidung quasi automatisch angenommen. Nur jene Fragen, die sich auf Ebene des COREPER als nicht konsensfähig erwiesen, werden unter Punkt `B` der Tagesordnung des Rates von den zuständigen RessortministerInnen diskutiert. Deren Ergebnisse sind zumeist neuer Input für weitere COREPER-Verhandlungsarbeit.“, G. Falkner, *Supranationalität trotz Einstimmigkeit*, a.a.O., S. 31.

³⁹² A.a.O., S. 34.

neralsekretär zur Seite, der für die organisatorische Leitung des Generalsekretariats verantwortlich ist.“[EG-Vertrag Art. 207 (2)] Gleichzeitig wird das Generalsekretariat als „the principal focus of power brokering“³⁹³ bezeichnet. Im Verlauf des Prozesses der Integration ist die Beziehung zwischen dem Generalsekretariat und der Kommission immer enger und intensiver geworden. Zum Beispiel treffen sich der Generalsekretär des Rates und der Generalsekretär der Kommission täglich.³⁹⁴

3.3.2.3 Abstimmungsmodalität

Die Abstimmungsmodalitäten im Rat basieren auf unterschiedlichen Mehrheitsprinzipien: der a) einfachen Mehrheit, b) der qualifizierten Mehrheit und c) der Einstimmigkeit. Nach dem Luxemburger Kompromiß von 1966 war die Einstimmigkeit der Regelfall. Aber, mit der Einführung der EEA 1986 ist das Prinzip der qualifizierten Mehrheit³⁹⁵ verstärkt angewandt worden, um den Prozeß der Marktintegration zu beschleunigen. Im Artikel 205 (1) wird darauf hingewiesen, daß, solange es keine besondere Bestimmung im Vertrag gibt, der Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt.³⁹⁶ Abhängig davon, wie die Kommission am Entscheidungsprozeß beteiligt ist, ergeben sich folgende Mehrheitserfordernisse:

„Beschlüsse kommen zustande mit einer Mindeststimmenzahl von

- zweiundsechzig Stimmen in den Fällen, in denen die Beschlüsse nach diesem Vertrag auf Vorschlag der Kommission zu fassen sind;
- zweiundsechzig Stimmen, welche die Zustimmung von mindestens zehn Mitgliedern umfassen, in allen anderen Fällen.“[EG-Vertrag Art. 205 (2)]

Diese institutionelle Entwicklung hat im Vergleich zu vorherigen Phasen der Integration eine entscheidende Wende gebracht und den Prozeß der Entscheidungsfindung erleichtert und beschleunigt. Insgesamt ist dadurch eine höhere Problemlösungskapazität europäischer Politik erreicht worden.

3.3.2.4 Institutionelle Veränderung im Amsterdamer Vertrag und Reformdiskussion

Auch die Reformen des Amsterdamer Vertrages stellen den Rat als das zentrale Legislativorgan der Gemeinschaft nicht in Frage. Lediglich die Anzahl der Fälle, in denen das Europäische Parlament nach dem Mitentscheidungsverfahren beteiligt wird, hat erheblich zugenommen. Die wichtigste institutionelle Veränderung für den Rat hat sich durch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ergeben. Mit dem Generalsekretär des Rates und dem

³⁹³ P. Ludlow, *The European Commission*, a.a.O., S. 115.

³⁹⁴ Vgl. ebd.

³⁹⁵ Dies kommt „in den Kernbereichen (Gemeinsamer Markt, Agrarpolitik, Zollpolitik, Freizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, Kapitalverkehrsfreiheit, Wettbewerbspolitik, Handelspolitik) sowie bei der Angleichung der mitgliedstaatlichen Vorschriften in Hinblick auf den Binnenmarkt im allgemeinen zur Anwendung“. Vgl., G. Falkner, *Supranationalität trotz Einstimmigkeit*, a.a.O., S. 36.

³⁹⁶ Bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit werden die Stimmen folgendermaßen gewichtet: „Belgien: 5, Dänemark: 3, Deutschland: 10, Spanien: 8, Frankreich: 10, Irland: 3, Italien: 10, Luxemburg: 2, Niederlande: 5, Österreich: 4, Portugal: 5, Finnland: 3, Schweden: 4, Vereinigtes Königreich: 10“, vgl. [EG-Vertrag Art. 205 (2)]

Hohen Vertreter der Außen- und Sicherheitspolitik steht nun eine einheitliche Vertretung der Außenpolitik zur Verfügung.³⁹⁷

3.3.3 Ergänzende sozialpolitische Einrichtungen

Aus sozialpolitischer Perspektive sind die beratenden Ausschüsse in die Analyse der europäischen Institutionenordnung einzubeziehen. Die Grundfunktion dieser ergänzenden *Einrichtungen* wie des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA), des Ausschusses der Regionen (AdR) sowie des Beschäftigungsausschusses liegt in der *Beratung*, mit der *keine konstitutionellen Befugnisse* verbunden sind. Eben darin liegt der Unterschied zu den anderen verfassungsmäßigen EU-Organen wie der Kommission, dem Europäische Parlament sowie dem Rat. Die funktionale Bedeutung dieser Institutionen besteht in der Einspeisung bereichs- und interessensspezifischer Positionen in den politischen Entscheidungsprozeß.

Der älteste Ausschuß ist der mit den Römischen Verträgen ins Leben gerufene „WSA“. Vergleichbare Institutionen sind der „ECOSOC“ (Economic and Social Council) in Frankreich und der UNECOSOC (United Nations Economic and Social Council) der UNO. Der „Ausschuß der Regionen“ (AdR) wurde mit dem Maastrichter Vertrag in die Gemeinschaft neu eingeführt. Seine Funktionen liegen in der Beratung bei strukturpolitischen Maßnahmen und in der politischen Einbeziehung der subnationalen Ebene. Dabei soll der AdR die gemeinschaftlichen Konzepte der Strukturpolitik mit den allgemeinen regionalen Interessen vermitteln. In diesem Sinne ist dieser Ausschuß eher ein mitgliedstaatlich orientierter - oder genauer: regional orientierter – Akteur und keine gemeinschaftlich orientierte Institution.³⁹⁸

Der Beschäftigungsausschuß wurde im Zusammenhang mit dem neu eingeführten *‘Kapitel der Beschäftigung’* durch den Amsterdamer Vertrag ins Leben gerufen. Obwohl diese ergänzenden Einrichtungen weder über eigene finanziellen Mittel, noch über eine politische Entscheidungskompetenzen verfügen, ist ihre wachsende Bedeutung innerhalb des Prozesses eines grenzüberschreitenden Governance unbestritten.

3.3.3.1 Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA)

Der WSA besteht aus 222 Mitgliedern, die eingeteilt werden können in „Vertreter der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, insbesondere der Erzeuger, der Landwirte, der Verkehrsunternehmer, der Arbeitnehmer, der Kaufleute und Handwerker, der freien Berufe und der Allgemeinheit.“ [EG-Vertrag Art. 257] Diese Berater werden vom Rat durch einstimmigen Beschluß auf vier Jahre ernannt.³⁹⁹

Der WSA ist ein tripartistisches Konsultationsgremium (*‘tripartite consultative body’*⁴⁰⁰), das für die Vorbereitung der Rechtsakte vom Rat, der Kommission und dem EP angehört

³⁹⁷ Vgl. W. Weidenfeld, und C. Giering, Die Europäische Union nach Amsterdam – Bilanz und Perspektive, a.a.O., S. 67.

³⁹⁸ Vgl. H.-D. Steinmeyer, Akteure, Instrumente und Maßnahmen europäischer Sozialpolitik - Ein Überblick, in: W. Schmäh/H. Rische (Hg.), Europäische Sozialpolitik, Baden-Baden 1997, a.a.O., S. 41.

³⁹⁹ Die Zusammensetzung ist zahlenmäßig nach Ländern im Vertrag folgendermaßen festgelegt. Belgien (12), Dänemark (9), Deutschland (24), Griechenland (12), Spanien (21), Frankreich (24), Irland (9), Italien (24), Luxemburg (6), Niederlande(12), Österreich (12), Portugal (12), Finnland (9), Schweden (12), Vereinigtes Königreich (24). Vgl. EG-Vertrag Art. 258.

⁴⁰⁰ G. Falkner, Supranationalität trotz Einstimmigkeit, a.a.O., S. 49.

wird. Die Stellungnahmen, die der Ausschuß auch aus eigener Initiative abgeben kann,⁴⁰¹ werden zuerst im Plenum beraten. In den Unterausschüssen der Fachgruppen werden sie weiter ausgearbeitet, um dann mit absoluter Stimmenmehrheit verabschiedet zu werden.

Die „Synthese von mitunter recht stark voneinander abweichenden Ausgangspositionen“⁴⁰², die in den Stellungnahmen des Ausschusses zum Ausdruck kommt, ist für die „Nacharbeit“ von Rat und Kommission bedeutsam. Da die Interessenunterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen durch die konsensuale Einigung bereits klar gefiltert werden können, wird die Vorbereitung der Rechtsakte durch die Kommission und die Entscheidung des Rates erleichtert. Seine organisatorische Basis wurde mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Weiterentwicklung zur EWWU ausgeweitet, indem seine Autonomie anerkannt und eine eigene Geschäftsordnung erlassen wurde. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde das Anhörungsrecht des Wirtschafts- und Sozialausschusses durch fünf Artikel in den Bereichen Beschäftigung, Sozialfragen und Gesundheitswesen ausgeweitet.⁴⁰³

3.3.3.2 Der Ausschuß der Regionen (AdR)

Dieser Ausschuß ist mit dem Maastrichter Vertrag ins Leben gerufen worden. Die Organisation und die Zusammensetzung des Ausschusses ähneln der des WSA. Er ist ein beratender Ausschuß, der „aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“ (Vgl. [EG-Vertrag Art. 263]) besteht. „Die Verteilung der 222 Mandate unter den Mitgliedstaaten erfolgt entsprechend der bereits für die Besetzung des WSA vorgenommenen Gewichtung der Mitgliedstaaten.“⁴⁰⁴ Die Mitglieder werden vom Rat auf Vorschlag der jeweiligen Mitgliedstaaten durch die Stellungnahme der Kommission einstimmig auf 4 Jahre ernannt.

In folgenden Fällen ist die Anhörung des Ausschusses durch den Rat und die Kommission verbindlich vorgeschrieben: „Bildung, kulturelle Förderungsmaßnahmen, öffentliche Gesundheit, Entgegennahme des Berichts über die Fortschritte in der Kohäsionspolitik, Grundregeln aller Strukturfonds sowie der Durchführungsbestimmungen des Regionalfonds“⁴⁰⁵.

Seine spezifische Aufgabe besteht darin, „wenn er der Auffassung ist, daß spezifische regionale Interessen berührt werden“ ([EG-Vertrag Art. 265]), eine entsprechende Stellungnahme abzugeben. Wie der WSA, wird er vom Rat, der Kommission und dem EP angehört. Seine Stellungnahme und ein Bericht über die Beratungen werden dem Rat und der Kommission übermittelt. (Vgl. [EG-Vertrag Art. 265]) Im Amsterdamer Vertrag sind „die obligatori-

⁴⁰¹ „Die Initiativstellungen des Ausschusses hatten mehrmals große politische Tragweite, wie beispielsweise seine Stellungnahme vom 22. Februar 1989 über die sozialen Grundrechte in der Gemeinschaft, die die Grundlage für die von der Kommission vorgeschlagene (und von elf Mitgliedstaaten angenommene) Sozialcharta bildete.“ Vgl. K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, a.a.O., S. 128.

⁴⁰² Ebd.

⁴⁰³ Vgl. W. Weidenfeld, C. Giering, Die Europäische Union nach Amsterdam – Bilanz und Perspektive, a.a.O., S. 72.

⁴⁰⁴ Vgl. Fußnote Nr. 146.

⁴⁰⁵ Vgl. K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, a.a.O., S. 129. Der Ausschuß wählt, wie beim WSA, aus seiner Mitte einen Präsidenten und ein Präsidium auf zwei Jahre. Normalerweise wird der Ausschuß zwar auf Antrag des Rates oder der Kommission einberufen, aber er kann auch von sich aus zusammentreten. Vgl. EG-Vertrag Art. 264.

schen Anhörungsrechte“ des Ausschusses „durch neun Artikel in den Bereichen Beschäftigung, Sozialfragen, Gesundheitswesen, Umwelt, Sozialfonds, Berufliche Bildung und Verkehr ausgedehnt“ worden.⁴⁰⁶

3.3.3.3 Der Beschäftigungsausschuß

Im Amsterdamer Vertrag wurde parallel mit der Einführung des neuen Kapitels über Beschäftigung auch die Einrichtung eines Beschäftigungsausschusses beschlossen. Die *Beschäftigungskommission* existierte bereits seit der Mitte der 70er Jahre in der Gemeinschaft als ein Beratungsgremium. Aber, der neue Beschäftigungsausschuß ist nun als das *reguläre Hilfsorgan* der Gemeinschaft in den Vertrag aufgenommen worden, und dies bringt die wachsende Bedeutung des Themas „Beschäftigung“ im Bereich der Sozialpolitik zum Ausdruck. Er soll sich auf folgende Aufgaben konzentrieren: die Beschäftigungslage und die Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft verfolgen, auf Ersuchen des Rates oder der Kommission oder von sich aus Stellungnahmen abgeben, die Beratungen des Rates vorbereiten. (Vgl. [EG-Vertrag Art. 130]) Für die Erfüllung dieser Aufgabe hört der Ausschuß die Sozialpartner an. Der Ausschuß wird dadurch zusammengesetzt, daß jeder Mitgliedstaat und die Kommission zwei Mitglieder entsenden. (Vgl. [EG-Vertrag Art. 130])

Mit dem Amsterdamer Vertrag setzte sich die Ausdifferenzierung der europäischen Institutionen fort, ohne das deren grundlegende Reform erreicht wurde. Weder wurde das Demokratiedefizit behoben, noch die Effizienz der Entscheidungsverfahren erhöht. Die institutionelle Anpassung für die Osterweiterung sowie die Entscheidung über die neue Aufteilung der finanziellen Mittel wurden verschoben. Die Spannungen zwischen der Transformation von Staatlichkeit einerseits und der Notwendigkeit einer europäischen Regulation andererseits bestehen fort.

Die Prozesse der Politikgestaltung und -formulierung durch diese Organe in der Gemeinschaft werden zunehmend komplexer. Die dadurch wachsende Politikverflechtung im europäischen Mehrebenensystem ist eine neue ‚Governance-Form‘, die über die Dichotomie von Nationalstaat und Supranationalität hinaus geht. Gerade im sozialpolitischen Bereich, nimmt der Einfluß dieser neuen Form von Governance auf die bestehenden nationalen Strukturen des Politischen immer mehr zu. Nun müssen wir in den folgenden Kapiteln die Entwicklung dieser veränderten Grenzen des Politischen im Hinblick auf die *Veränderung der Akkumulation* weiter verfolgen. Regulationstheoretisch gesprochen geht es darum, zu überprüfen, wie diese neuen Formen des Governance im europäischen Mehrebenensystem und der postfordistische Strukturwandel der nationalen Akkumulationsregime ein neues Artikulationsverhältnis bilden. Dies soll nunmehr im Folgenden mit Blick auf die Veränderungen in einem *ausgewählten* Sektor, der Telekommunikation paradigmatisch überprüft werden.

⁴⁰⁶ Vgl. W. Weidenfeld, C. Giering, Die Europäische Union nach Amsterdam – Bilanz und Perspektive, a.a.O., S. 72.



4 Die postfordistische Transformation des europäischen Akkumulationsregimes

4.1 Globalisierung und Entnationalisierung der Produktionsstruktur

„Der Begriff Globalisierung (oder auch Internationalisierung) steht zum einen für das Zusammenwachsen von Produktionsmärkten über nationale Grenzen hinweg, zum anderen für die immer stärkere direkte Unternehmensverflechtung mit dem Ausland.“⁴⁰⁷ Die Globalisierung führt also nicht nur zur Entnationalstaatlichung der Akkumulation und Regulation, sondern auch zu ihrer *Transnationalisierung*. Im Hinblick auf die Globalisierungstendenz und die *historische* und *strukturelle* Transformation der nationalen Akkumulation und Regulation, stellt sich nunmehr die Frage, wie weit die Akkumulationsstruktur in der EU transnationalisiert und europäisiert ist. Dies wird empirisch mit einer sektoralen Untersuchung überprüft. Aufgrund dieser Analyse sollen dann des weiteren die Möglichkeit und Form der Europäisierung des postfordistischen Lohnverhältnisses betrachtet werden. Es geht dabei weniger um die institutionelle ‚Policy-Analyse‘ oder die Politikgestaltung aus einer strategischen oder handlungstheoretischen Sicht, sondern zunächst um die Untersuchung der Frage, welche objektiven, strukturellen und materiellen Bedingungen sich in Europa verändert haben, die für die Entwicklung der europäischen Sozialdimension eine Voraussetzung bilden. Die Dialektik der Transformation der nationalstaatlichen Akkumulationsstruktur und der sich in und durch das europäische Mehrebenensystem formierenden transnationalen Regulationsweise sind zu ergründen.

R. Boyer hat angesichts des Globalisierungsdiskurses, insbesondere in Bezug auf die weitere Entwicklung der ökonomischen Verhältnisse eine bemerkenswerte These aufgestellt. Er beschäftigt sich mit der zentralen Frage, ob mit dem Fortschreiten der Globalisierung von Ökonomie und Politik im 21. Jahrhundert die historisch gewachsenen institutionellen Differenzen zwischen den Nationalstaaten und -ökonomien tendenziell verschwinden oder fortbestehen. Im Gegensatz zur Globalisierungsthese geht er davon aus, daß das nächste Jahrhundert wegen der territorial gebundenen gesellschaftlichen Strukturen, Institutionen und Systeme (also der Regulationsweisen) wiederum ein Jahrhundert der Nationalstaaten sein wird.⁴⁰⁸

Diese Frage bildet den Kern der regulationstheoretischen Methodik zur Analyse der kapitalistischen Regulation⁴⁰⁹. Boyer begründet seine These bzw. Hypothese vor allem mit der

⁴⁰⁷ H.-H. Härtel/R. Jungnickel et al., Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel – Globalisierung der deutschen Wirtschaft, Baden-Baden 1996, S. 17.

⁴⁰⁸ Vgl. R. Boyer, The Convergence Hypothesis Revisited: Globalization But Still the Century of Nations?, unveröffentlichte Papier für die Konferenz, „Domestic Institutions, Trade and the Pressures for National Convergence, Organized by the MIT Industrial Performance Center, Bellagio, February 22-26th 1993.

⁴⁰⁹ „Schwerpunkt des Forschungsprogramms wurde vielmehr die Frage der Endogenisierung weltwirtschaftlich dominanter Produktions- und Tauschnormen in Westeuropa (vor allem in Frankreich), konkreter: die Erforschung der fordistischen Industrialisierung und Transformation, die als Phase der konflikthaften Durchsetzung neuer (fordistischer) Akkumulations- und Regulationsmodi auf der Basis je unterschiedlicher innergesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und spezifischer Stellung in der Hierarchie internationaler Arbeitsteilung begriffen wur-

gesellschaftsspezifischen und institutionellen Vielfalt nationalstaatlicher Räume. Er weist darauf hin, daß die institutionellen Formen der Nationalökonomie nicht nur einer ökonomischen Logik folgen, sondern daß sie vor allem *politisch* bzw. durch *außerökonomische Faktoren* konstituiert werden. Darüber hinaus sei die darunterliegende Struktur der Gesellschaft *historisch* gewachsen.⁴¹⁰ „More basically it can be argued that the logic of most institutions is not to fulfill economic efficient but to make possible the interactions of conflicting interests, via the imposition of rules of the game“⁴¹¹. Beispielsweise verweist er darauf, daß das ‘*Antitrust-Gesetz*’ in den USA nicht mit dem ‘*Bundesgesetz der Wettbewerbskontrolle (BGW)*’ in der BRD oder dem Kartellgesetz in Japan gleichzusetzen sei, da letztere eher oligopolistischen Wettbewerb zuließen. Desweiteren stellt er fest, daß - ökonomisch betrachtet - die monetären Regime und die makro-ökonomischen Dynamiken von Preisbildung, Profiten, Investitionen, Krediten sowie Zinsen etc. nach ihren Inhalten und ihren Auswirkungen in der OECD sehr differenziert erscheinen. Daraus zieht er eine hypothetische Schlußfolgerung: „These persisting national specificities in basic institutional forms are rather easy to exhibit for the capital labor relation.“⁴¹²

Diese Hypothese wird von ihm außerdem durch Untersuchungen über die länderspezifische institutionelle Vielfalt von a) Arbeitsorganisation, b) Stratifikation der Qualifikation, c) Lohnbildung, sowie d) die unterschiedlichen Lebensstile und e) Konsumnormen etc. überprüft.⁴¹³ Diese Betrachtungsweise Boyers richtet sich darauf, dem Argument von der nivellierenden Kraft der Globalisierung, das die Heterogenität zwischen den nationalen Regimen völlig außer Acht läßt, empirisch zu widersprechen. Trotzdem bedeutet diese Einschätzung von Boyer *nicht*, daß er keine grundlegenden Veränderungen nach dem Fordismus in Europa feststellt. Vielmehr geht es ihm darum, die Zentralität der nationalstaatlichen Regulation trotz dieses grundlegenden Strukturwandels (technologisch, industriell, ökonomisch, gesellschaftlich) hervorzuheben. Diese methodische Grundlage ist zwar nach wie vor zur Definition der neuen Formen der postfordistischen nationalen Regulationsweisen von besonderer Bedeutung⁴¹⁴, aber es besteht konzeptioneller Ergänzungsbedarf angesichts der wachsenden Internationalisierung der Ökonomie und der Entwicklung einer *Governance-Struktur im Mehrebenensystem* der EU. Dies führt zur kontroversen Debatte über die Perspektive der europäischen Sozialdimension bzw. des europäischen Gesellschaftsmodells⁴¹⁵. In diesem Zusammenhang sollen die folgenden drei Fragenkomplexe näher betrachtet werden:

- a) Inwieweit kann die begriffliche Dichotomie von Konvergenz und Divergenz die neuen Regulationszusammenhänge des Binnenmarktes in der EU erfassen?
- b) Welche neue Konfiguration ist auf der Akkumulationsebene festzustellen? Wie weit ist das Akkumulationsregime in der EU entnationalisiert? Wie läßt sich dieser

de (Lipietz 1984a; Mazier et al. 1982; Nezeys 1982).“ Vgl. B. Röttger, Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation – Die politische Konstitution des Marktes, Münster 1997, S. 97.

⁴¹⁰ Vgl. Boyer, *The Convergence Hypothesis Revisited...*, a.a.O., S. 24.

⁴¹¹ Ebd.

⁴¹² A.a.O., S. 25.

⁴¹³ Ebd.

⁴¹⁴ Vgl. P.Ziltener, *Strukturwandel der europäischen Integration – Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*, Münster 1999.

⁴¹⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(94) 333 endg., *Europäische Sozialpolitik – Ein zukunftsweisender Weg für die Union*, Weißbuch, Brüssel 1994.

Wandel des Akkumulationsregimes bei der Politikgestaltung im Mehrebenensystem neu *artikulieren*?

- c) Von außen betrachtet, scheint der ökonomische und politische Raum der EU relativ homogen zu sein. Aus der Binnenperspektive jedoch weist sie eine große Heterogenität auf. Parallel dazu verändert die wachsende ökonomische Verflechtung rasch den traditionellen Begriff der nationalen Ökonomie. Wie kann man dann diese Komplexität von Homogenität und Heterogenität im europäischen Sozialraum genau definieren?

Ob in der EU bereits ein eigenständiges europäisches *Akkumulationsregime*⁴¹⁶ entstanden ist, sollte m. E. an Hand von zwei Punkten überprüft werden. Zum einen muß analysiert werden, wie sich die sozialen Verhältnisse der transnationalen Produktionsstrukturen, d. h. die Verflechtungsformen der grenzüberschreitenden Produktion und Ökonomie, ausgestalten. Zum anderen muß das mit der Frage verknüpft werden, b) ob dadurch schon ein relativ kohärentes Entsprechungsverhältnis zwischen Produktions- und Konsumnormen auf europäischer Ebene zu erkennen ist. Bezüglich europaweiter Konsumnormen sollte untersucht werden, ob überhaupt eine Koppelung zwischen direktem und indirektem Lohn einerseits sowie eine koordinierte makroökonomische Ausgaben- und Verteilungspolitik andererseits auf der Gemeinschaftsebene zu beobachten ist.⁴¹⁷ Es ist offensichtlich, daß der derzeitige Prozeß der monetären Integration von dieser real-wirtschaftlichen Angleichung noch weit entfernt ist. Eine gemeinsame makro-ökonomischen Regulation steht - nüchtern betrachtet - gar nicht auf der Tagesordnung der Integration. Demgegenüber ist die erste Dimension von besonderer Bedeutung, weil der Prozeß der zunehmenden transnationalen Verflechtung von Produktion, Öko-

⁴¹⁶ „Im Rahmen dieser Reorganisation der europäischen Arbeitsteilung, in der allein die Transnationalen Konzerne zu den dynamischen Sektoren avancieren und nationale Ökonomien desintegrieren (Farnetti 1995), entwickeln sich zwei grundlegende Strukturprinzipien: Erstens verringern sich innerhalb der europäischen Wertschöpfungsketten die Produktivitätsunterschiede zwischen den Sektoren unterschiedlicher 'Volkswirtschaften'. Es entsteht statt der alten Hierarchie europäisch-internationaler Arbeitsteilung im Rahmen der fordistisch geprägten Struktur ein 'Flickenteppich von global integrierten bzw. segregierten Teilsystemen' (...) Zweitens aber kumulieren die Handelsbilanzungleichgewichte zwischen den EG-europäischen Ländern zugunsten der Bundesrepublik. Im Rahmen dieser Hierarchien, die ursächlich mit der monetären Integration EG-Europas verwoben sind, entfalten sich Zwangsverhältnisse neoliberaler Umstrukturierung.“ Vgl. B. Röttger, *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation*, a. a. O., S. 151 und S. 153. Zu fragen ist jedoch, ob man diese neue Konstitution einer spezifischen europäischen Wertschöpfungskette als den Wandel des europaweit relativ einheitlichen kohärenten Akkumulationsregime im regulationstheoretischen Sinne verstehen kann. Zwar werden die nationalstaatlichen Akkumulationsregime weiterhin im Lauf des Prozesses der europäischen Integration *denationalisiert*, aber es gibt m.E. noch *kein eigenständiges europäisches Akkumulationsregime*. Dies spiegelt sich auch in der gegenwärtigen Entwicklung der europäischen Regulation wieder: Das neue Artikulationsverhältnis zwischen Akkumulation und Regulation in der Gemeinschaft weist zunehmend komplexere Formen auf der lokalen, nationalen und europäischen Ebene auf. In diesem Sinne wäre es jedoch problematisch, einfach den neoliberalen Restrukturierungsprozeß mit der Konstitution eines europäischen Akkumulationsregimes gleichzusetzen. Angesichts dieser fehlenden Kohärenz bzw. Diskrepanz zwischen Akkumulation und Regulation auf der europäischen Ebene setzt sich zwar nun die neoliberale Restrukturierung in der EU durch, aber dies besagt längst nicht, daß damit bereits ein stabiles und kohärentes Hegemonieprojekt mit einem einheitlichen europäischen Akkumulationsregime entstanden ist.

⁴¹⁷ Zum Beispiel war der Fordismus Aglietta zufolge ein besonderes Prinzip, diese beiden Dimensionen auf der nationalen Ebene zu organisieren: „Fordism is thus the principle of an articulation between process of production and mode of consumption, which constitutes the mass production that is the specific content of the universalization of wage-labour.“ M. Aglietta, *A Theory of Capitalist Regulation – The US Experience*, London 1979, S. 117.

nomie und Kapital in der EU immer mehr die Grundlagen der bestehenden nationalen Akkumulationsregimes erodieren läßt und transformiert. Die Veränderung der Akkumulationsstruktur in der EU ist deshalb zu untersuchen.

4.2 Die Herausbildung der transnationalen Wertschöpfungskette und der `Euro-Companys'⁴¹⁸

Die Entwicklung der transnationalen Produktionsstruktur in der EU steht mit der Vollen- dung des Binnenmarktes in einem engen Zusammenhang. Zu untersuchen ist, wie weit das Binnenmarktprojekt die Transnationalisierung der bestehenden Konkurrenzverhältnisse ver- stärkt⁴¹⁹ und insbesondere mit der Liberalisierungspolitik⁴²⁰ der Europäischen Gemeinschaft zur *sektoralen Europäisierung* der Telekommunikationsindustrie, der Finanzdienstleistungen u.s.w. beigetragen hat. Vor allem hat das Projekt des Binnenmarktes die Wettbewerbsbedin- gungen zwischen den nationalen Ökonomien grundlegend zugunsten der Europäisierung ver- ändert. Da es zur Aufhebung nationalstaatlich regulierter Investitionsbeschränkungen für ausländisches Kapital gekommen und der freie Kapitalverkehr dadurch schrittweise erweitert und beschleunigt worden ist, nahmen sowohl die ausländischen Direktinvestitionen als auch die grenzüberschreitenden Fusionen und Übernahmen (Merger & Acquisition) zu.⁴²¹

⁴¹⁸ „Profound changes are under way in the organization and management structures of multinational companies, as they transform themselves from a collection of related but distinct national subsidiaries into organizations with integrated activities across borders. The organization of production and the servicing of an increasing range of national markets is becoming transnational in nature: headquarters functions are being spread across different countries, and formally independent suppliers are being brought within the strategic ambit of the corporation. Transnational companies, as they are increasingly called, are a new force. Nowhere is this transformation more evident than in western Europe, where the breaking down of economic frontiers resulting from the creation of the single European market within the European Community and the European Economic Area (EEA) of 18 countries, has encouraged large companies to reposition themselves on a Europe-wide footing (...) Although relatively few in number, these Euro-companies are of considerable significance in economic and employment terms.“ P. Marginson and K. Sisson, *The Structure of Transnational Capital in Europe: the Emerging Euro-company and its Implications for Industrial Relations*, in: R. Hyman and A. Ferner (eds.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford; Cambridge 1994, S. 15-51, hier: S. 16.

⁴¹⁹ „Während zunächst diese Konzentration des Kapitals vorwiegend im nationalen Rahmen (zwischen zwei Unternehmen eines Mitgliedstaates) verlief, hat sich seit 1987 eine Dominanz der Dynamik der transnational-europäischen Kapitalkonzentration dergestalt durchgesetzt, daß 40% der Konzentrationsbewegungen zwischen zwei Unternehmen aus EG-Mitgliedstaaten abgewickelt wurden (...) Im Rahmen dieses internationalen Konzen- trationsprozesses des Kapitals wird `das bestehende nationale Verflechtungs- und Machtnetz (...) nicht zerstört, sondern durch die neuen ausländischen Eigentümer genutzt und in deren Einflußbereich eingegliedert. Die Kon- zerne mit europäischen Dimensionen` schaffen so allmählich ein neues, EG-weites Netz wirtschaftlicher Kon- zentration, Verflechtung und Vernetzung“ (...).“, Röttger, a.a.O., S. 150.

⁴²⁰ Vgl. Sousanne. K. Schmidt, *Liberalisierung in Europa – Die Rolle der Europäischen Kommission*, Frankfurt/ M. 1998.

⁴²¹ „Following the programme’s adoption, there was a dramatic increase in transnational investment within and into the EC (see Fig. 5.4). There has also been a substantial degree of consolidation of business activities, as business seek to capitalize on economics of scale (Jacquemin and Wright 1993a). This trend has progressed faster in retailing than manufacturing (Bayliss et al. 1994), and some industries, such as retail banking and auto- mobile manufacturing, have not been able to realize the gains they had anticipated from rationalizing production (Coutu et al. 1993). In addition, firms in various industries have collectively adopted voluntary codes of conduct as a means of implementing or deferring new regulations (Matthews and Mayes 1995).“, H. Wallace and A. R. Young, *The Single Market: A New Approach to Policy*, in: H. Wallace and W. Wallace (ed.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1996, S. 148.

Zum einen hat die Vollendung des Binnenmarkts den Prozeß der Formierung der sog. *Euro-Companies*⁴²² verstärkt und die Entwicklung der transnationalen Wertschöpfungskette nachhaltig gefördert. Die Herausbildung einer transnationalen Wertschöpfungskette erfolgt jedoch nicht nur im europäischen Rahmen, sondern nimmt ein globales Ausmaß an: „ (...) der `normale` Außenhandel mit Fertigprodukten zwischen voneinander unabhängigen Unternehmen verliert an Gewicht (...) zugunsten der Auslandsproduktion, der wechselseitigen Verflechtung zwischen den in verschiedenen Ländern gelegenen multinational operierenden Unternehmen, der Beschaffung von Vorprodukten aus dem Ausland (`global sourcing`) und der internationalen Kooperation. Zum anderen geht es um die Beziehungen zwischen der Internationalisierung und dem inländischen Strukturwandel. Unterschieden wird in der Analyse zwischen der Internationalisierung von Märkten und der Internationalisierung der Produktion. Im ersten Fall ist die Mobilität der Produkte Gegenstand der Untersuchung, im zweiten die Mobilität von Produktionsfaktoren und Unternehmen.“⁴²³

Sowohl die sektorale Entwicklung als auch die der Euro-Companys zeigen aber auch *die besonderen europäischen Spezifika* in diesem Restrukturierungsprozeß der Produktionsstrukturen. Dazu müssen die Entwicklung eines gemeinsamen Forschungs- und Entwicklungsprogrammes, eine gemeinsame Industriepolitik und die gemeinsame wettbewerbspolitische Regulierung in Betracht gezogen werden. Durch solche neuen Verflechtungen wird die strukturelle Transformation der fordistischen Nationalökonomien vorangetrieben. Dies beeinflusst die Unternehmensstruktur sowie vor allem die nationale Struktur der organisierten Interessenvertretung und des Arbeitsmarktregimes⁴²⁴.

Wichtig ist deshalb die Implikation des ökonomischen Strukturwandels auf europäischer Ebene, die die Entstehung der Euro-Companys mit sich bringt. Die Entwicklung der Euro-Companys kann wie folgt beschrieben werden: „Comprehensive data on large employers within the European Community indicate that there are almost 8,500 organizations which employ one thousand or more employees. This total includes public sector organizations, both service and trading, and those whose business activities are confined to one country. Applying the closest possible criterion to the draft EWC directives, Sisson et al. (1992) identified about 1,000 organizations of this size which have subsidiaries in at least two EC member states.“⁴²⁵

Marginson und Sisson zufolge, haben sich die Unternehmenszusammenschlüsse zwischen 1984/ 85 und 1988/89 von 208 auf 492 mehr als verdoppelt.⁴²⁶ Nach der Vollendung

⁴²² „These Euro-companies comprise roughly 880 groups based within the EC, and more than 50 headquartered elsewhere in the world (including elsewhere in Europe).“ P. Marginson and K. Sisson, *The Structure of Transnational Capital in Europe: the Emerging Euro-company and its Implications for Industrial Relations*, in: R. Hyman & A. Ferner (ed.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford 1994, S. 18.

⁴²³ H.-H. Härtel/R. Jungnickel et al., *Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel...*, a.a.O., S. 95.

⁴²⁴ Marginson und Sisson weisen darauf folgendermaßen hin: „The growing number of Euro-companies poses three main challenges to national systems of industrial relations and in particular to forms of worker representation, which remain essentially based on national trade union organization. First, Euro-companies are able to coordinate and control industrial relations outcomes from one country to another. Second, they possess the capacity to develop pan-European policies and practices and to create new structures of industrial relations at Euro-company level. Third, the growth of `organization-based` employment systems threatens the sectoral multi-employer bargaining which is the dominant system in most countries.“ Marginson und Sisson, *The Structure of Transnational Capital in Europe...*, a.a.O., S. 23.

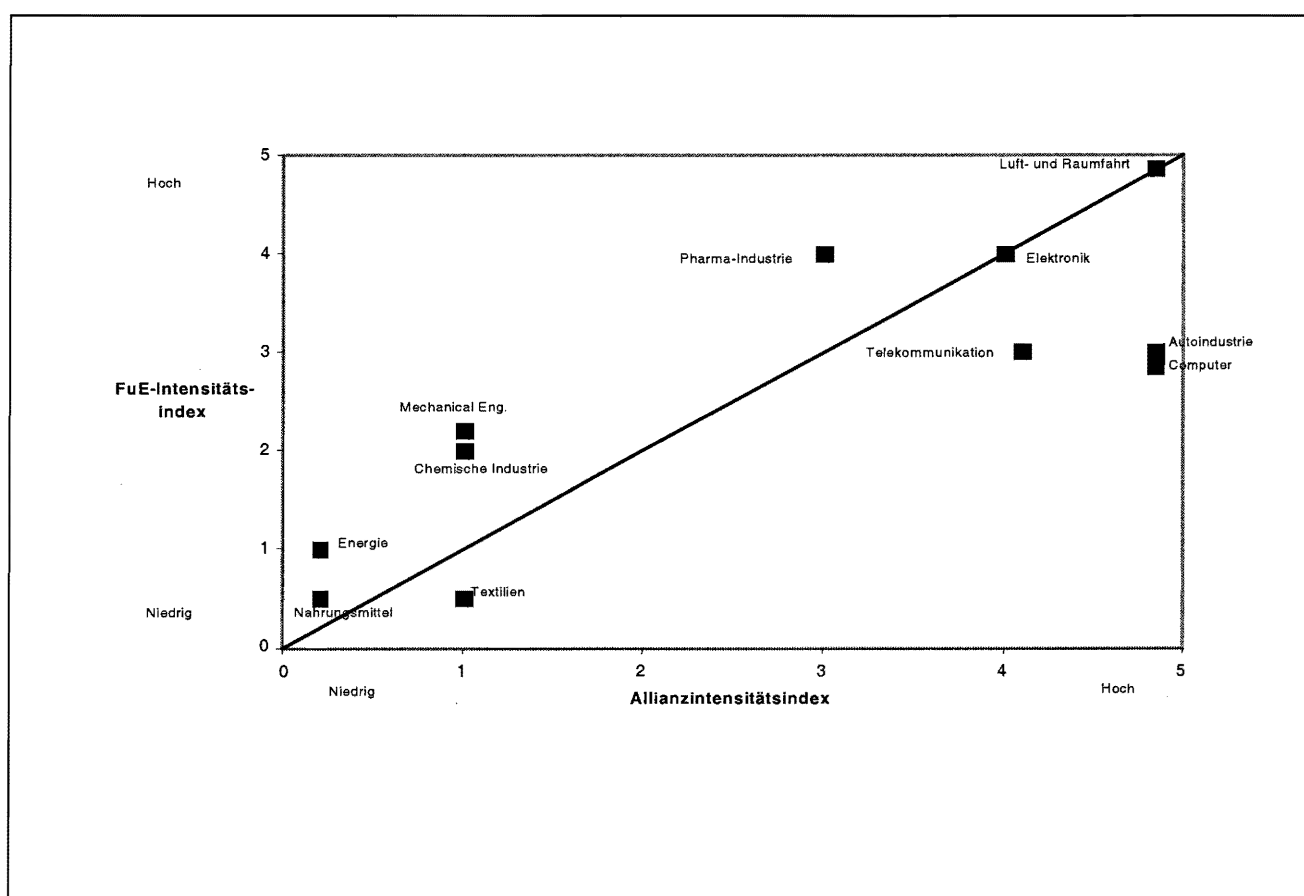
⁴²⁵ A.a.O., S. 18.

⁴²⁶ Ebd.

des Binnenmarktes hat sich diese Tendenz mit der Rezession von 1992/93 etwas abgeschwächt. In den folgenden Jahren setzte sich jedoch der Trend zu grenzüberschreitenden Produktionsstrukturen und europäübergreifender Kapitalverflechtung fort. Insbesondere die Vollendung des Binnenmarktes hat entscheidend dazu beitragen, den rechtlichen und vertraglichen Rahmen der Euro-Companys nicht mehr national zu definieren, sondern ihn im Kontext des gesamteuropäischen Wirtschaftsraum zu verorten.

Das beeindruckende Wachstum der Anzahl der Euro-Companys seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre ist vor allem darauf zurückzuführen, daß mit der Verabschiedung der EEA und angesichts der Vollendung des Binnenmarktes die Fusionen, Übernahmen (M & A), die strategischen Allianzen sowie Joint-Ventures in der EU enorm zugenommen haben.

Abbildung 2 Aufschlüsselung der Allianzen und FuE nach Sektoren in Europa

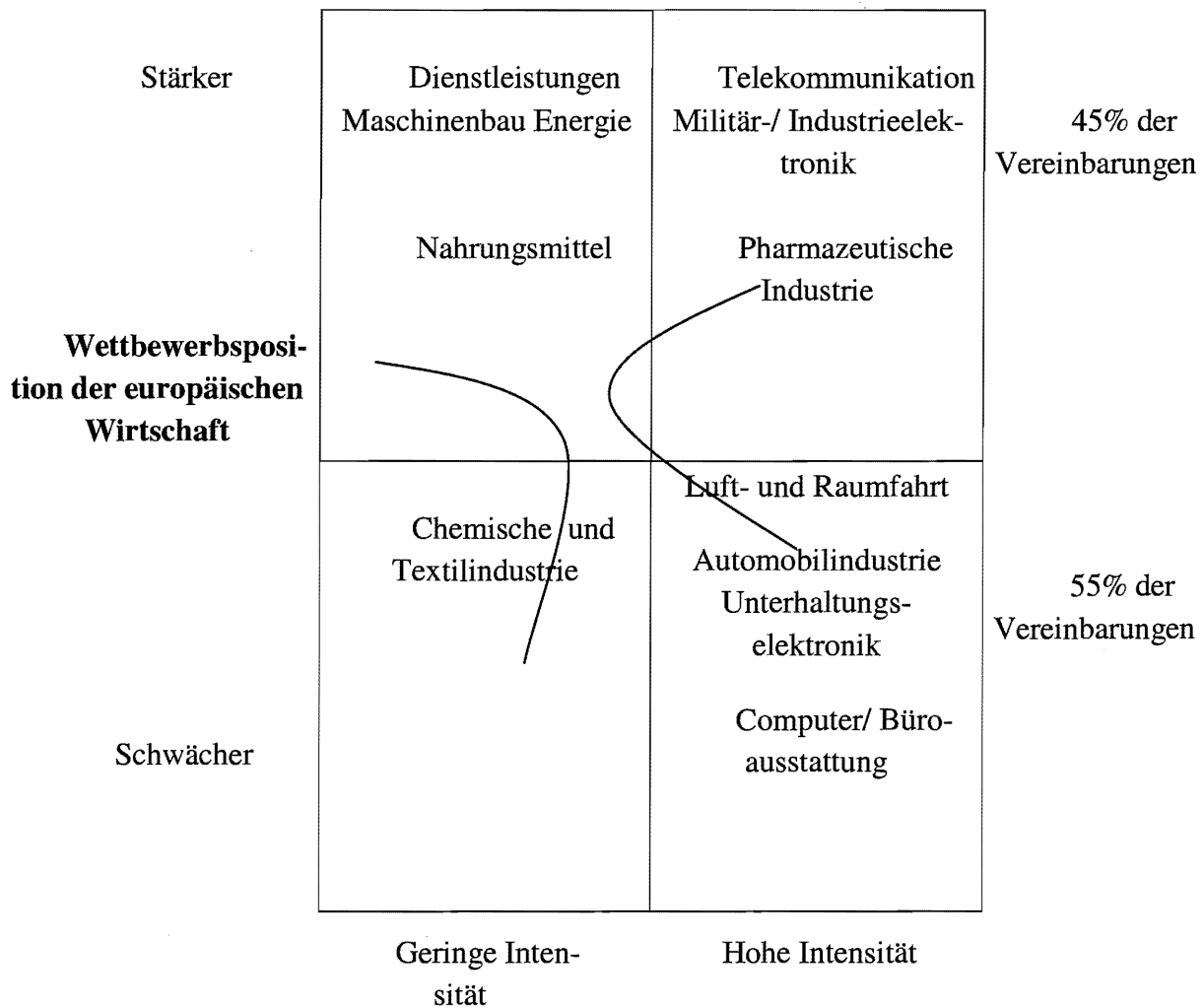


Quelle: Kommission der EG, DG III, Panorama der EU-Industrie 95/96, S. 35.

Die strategischen Allianzen können wie folgt aufgeschlüsselt werden: a) Allianzen für Forschung und Entwicklung, b) Produktionsallianzen, c) Marketing-Allianzen. In der EU zeigen diese unterschiedlichen Allianzen (vgl. Schaubild) ein sehr komplexes Bild. Es lassen sich dennoch bei den bisherigen Prozessen der Restrukturierung und der Zusammenschlüsse von europäischen Unternehmen gewisse branchenspezifische Muster feststellen. Während in Bereichen wie Telekommunikation, Militär-/Industrieelektronik und pharmazeutischer Industrie sowie Luft- und Raumfahrtindustrie eine relativ hohe Intensität von strategischen Allian-

zen vorherrscht und sie eine dementsprechend starke Wettbewerbspositionen innehaben, zeigen die strategischen Allianzen in anderen Bereichen wie Dienstleistung, Maschinenbau, Energie sowie Nahrungsmittel eine relativ geringe Intensität. Im Vergleich dazu sind in der Chemie- und Textilienindustrie nur wenige strategische Allianzen zu beobachten. Im Bereich der Forschung und Entwicklung ist demgegenüber eine engere Kooperation zwischen europäischen Unternehmen zu erkennen.

Abbildung 3 Verhältnis zwischen Allianzen und Wettbewerbsstellung in der europäischen Wirtschaft



Quelle: Kommission der EG, DG III, Panorama der EU-Industrie 95/96, S. 41.

Zum einen bewirkte die tendenzielle Sättigung der Märkte für fordistische standardisierte Konsumgüter die strategische Abkehr von den nationalen Binnenmärkten. Fusionen und andere Formen von Zusammenschlüssen zielten nun auf die Erschließung des europäischen Binnenmarktes, um das Problem des aufgestauten Verwertungsdrucks lösen zu können. Dies soll auf der europäischen Ebene erneut 'economies of scale' ermöglichen und gleichzeitig die postfordistische Diversifizierung und Spezialisierung der Geschäftsbereiche beschleunigen. Die Absatzmärkte sollen also europaweit abgesichert und reorganisiert werden. Von daher sind strategische Allianzen im Produktions- und Marketingbereich mit dem Marktführer oder mit dem Konkurrenten zunehmend wichtiger geworden.

Das Ziel dieser Allianzen besteht darin, daß sog. *Synergieeffekte* entstehen sollen. Dabei hofft man zunächst die Transaktionskosten zu reduzieren und durch kostengünstige Moderni-

sierung die Effizienz der Produktion zu erhöhen. In folge solcher 'Megafusionen' werden oft 'überflüssig' gewordene Arbeitsplätze wegrationalisiert. Die neue strategische Orientierung der EG⁴²⁷ sollte auch hierbei im liberalisierten europäischen Binnenmarkt dazu dienen, die Wettbewerbsposition der europäischen Unternehmen zu verstärken, insbesondere gegenüber den Herausforderungen amerikanischer und japanischer transnationaler Unternehmen. Darin lag die Interessenkonvergenz zwischen Politik und Ökonomie: „Die supranationalen Institutionen sollen daher nationale >>Alleingänge<< unterbinden. Statt dessen sollen sie allgemeine Verhaltens- und >>Konvergenz<<-Kriterien festlegen, und die wirtschaftspolitische Kooperation zwischen den Nationen im Rahmen gemeinsamer Zielsetzungen unterstützen.“⁴²⁸

Zum anderen wird der postfordistische Strukturwandel in Richtung einer flexiblen 'economy of scope' und die damit zusammenhängende umfassende Restrukturierung der Ökonomie über das nationale Produktionssystem hinaus auf der europäischen Ebene durchgesetzt. Dies bedeutet *europaweit* einen tendenziellen Übergang von der fordistischen Struktur der Massenproduktion zu einem flexiblen, postfordistischen Produktionssystem, das sich auf die wissensbasierte Informations- und Kommunikationstechnologie, Multimedia, Software sowie neue Materialien etc. stützt. Dieser zweite qualitative Wandel, der teilweise als Entmaterialisierung⁴²⁹ bzw. gar als Virtualisierung der Ökonomie⁴³⁰ oder auch 'economy of signs'⁴³¹ bezeichnet wird, transformiert nicht nur die Produktionsstrukturen in der EU. Er wirkt sich auch auf die Beziehungen von Kapital und Arbeit, auf die gesellschaftlichen Organisationen sowie auf die politischen Institutionen etc. aus.

Dieser umfassende Wandel vollzieht sich von der unmittelbaren Unternehmens-, Industrie- und Ökonomiestruktur, dem Arbeitsmarktregime, über das politische/gesellschaftliche System bis hin zu den alltäglichen Bewußtseinsformen der Menschen. Er hat im wachsenden Maße die Rekonstitution der bestehenden nationalen Strukturen in der europäischen Politik und Ökonomie zur Folge. Insbesondere richtet sich die Reorganisierung der Produktions- und Wettbewerbsstruktur darauf, über die nationalstaatliche Überlebensstrategie hinaus zunehmend transnational und europäisch im Binnenmarkt präsent bzw. vernetzt zu sein.

⁴²⁷ G. Ross weist auf die neue Orientierung der europäischen Gemeinschaft folgendermaßen hin: „The new 'Community approach' should involve 'horizontal' coordinating policies to act on the environment within which firms made up their minds. The Community should begin by guaranteeing a genuinely competitive environment for firms by aggressive competition policies to hinder protectionist public policies and private market power. Community policy should also involve promoting a stable macroeconomic environment.“ G. Ross, Jacques Delors and European Integration, Oxford 1995, S. 116.

⁴²⁸ W.-D. Narr und A. Schubert, Weltökonomie – Die Misere der Politik, Frankfurt/ M. 1994, S. 64.

⁴²⁹ „Der Übergang von der standardisierten Massenproduktion zur >>Hochwertproduktion<< beruht auf einer stetigen Verminderung des Anteils der materiellen Arbeit, die in den Endprodukten enthalten ist, zugunsten des Anteils der immateriellen Arbeit. Zum Beispiel: Nur 20 000 der 400 000 IBM-Beschäftigten sind im traditionellen materiellen Herstellungsbereich tätig; nur 10% des Verkaufspreises eines IBM-Computers repräsentiert den Wert der in ihm enthaltenen physischen Teile (Reich 1991, S. 86.)“, a.a.O., S. 77.

⁴³⁰ „Die These von einer bevorstehenden oder (etwa im Falle der USA) bereits erfolgreich vollzogenen Transformation entwickelter Industrieländer zu multimedial vernetzten 'Dienstleistungsgesellschaften', in denen die Ökonomie 'entmaterialisiert' wird, erfreut sich wachsender Beliebtheit (...) Die alte 'Produktionsweise' werde durch eine Ökonomie 'immaterieller Ströme' verdrängt, in der das Wissen die Rolle der klassischen Produktionsfaktoren übernimmt und die Geldwirtschaft durch eine 'symbolische Ökonomie' ersetzt wird (vgl. u.a. Stehr 1995: 295; Menzel 1996).“, E. Altvater und B. Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung – Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster 1996, S. 276.

⁴³¹ S. Lash and J. Urry, Economy of Signs and Space, London 1994.

Allgemein betrachtet, transformiert die Herausbildung der transnationalen Wertschöpfungskette die Formen des Wettbewerbs, die sich bisher dadurch auszeichneten, daß einzelne Produkte auf dem Weltmarkt gegeneinander konkurrieren. Im Gegensatz dazu geht es nunmehr um eine „Systemführung“, die vom Zulieferer über die Forschungs- und Entwicklungsarbeit bis hin zur Vertriebsorganisation in einer transnational miteinander vernetzten Struktur reicht. Anders als bei der vorherigen Unternehmensstruktur werden die Unternehmen dabei weniger hierarchisch, sondern mehr als komplexere Netzwerke⁴³² organisiert, in denen sie formal unabhängig horizontal miteinander interagieren. Die Zulieferer spezialisieren sich dabei nicht nur auf einzelne Komponenten, sondern liefern „ganze Produktgruppen (...), organisieren also selbst die vorgelagerten Produktionsphase“⁴³³. Auf europäischer Ebene werden am Ende „alle Zulieferer in ein integriertes technologisches, verwaltungstechnisches, finanzielles und organisatorisches Netz unter dieser Systemführung“⁴³⁴ europaweit zu integrieren versucht: „Um die Kohärenz des Systems zu steigern, werden betriebs- und unternehmensübergreifende Verbindungen, sogenannte *Netzwerke* auf regionaler, aber inzwischen auch auf europäischer (und auf globaler) Ebene zunehmend wichtiger.“⁴³⁵

Wie oben ausgeführt, nehmen strategische Allianzen insbesondere in den Telekommunikations-, Luft- und Raumfahrt-, Chemie-/Pharmazeutischer- und Automobilindustrien zu. Dies ist zum einen auf die politischen Deregulierungsoffensive der 80er Jahre zurückzuführen. Zum anderen erfordert die wachsende Bedeutung kapitalintensiver Investitionen die Bündelung der Kräfte. Außerdem wurde die Rentabilitätskrise derjenigen Unternehmen, die sich nur auf das Prinzip der ‚economies of scale‘ im nationalstaatlichen Wirtschaftsraum stützten, immer deutlicher. Da die Lebenszyklen der neuen Produkte angesichts der gewaltigen technologischen Innovationsgeschwindigkeit immer kürzer wurden und demgegenüber die Kosten für die Forschungs- und Entwicklung drastisch gestiegen sind, haben die Unternehmen aus diesen neuen Wettbewerbs- und Kostengründen nunmehr extern strategische Partner suchen müssen.⁴³⁶

Die transnationalen Produktionsstrukturen verändern Narr & Schubert zufolge in fundamentaler Weise die Wachstumsbedingungen nationaler Ökonomien: „Aufgrund der nationenübergreifenden Aufsplitterung der weltmarktrelevanten High-Tech-Produktionsprozesse profitieren alle an den jeweiligen Netzwerken teilnehmenden Nationen von deren Erfolg bzw. sie

⁴³² „Zwischen Mutterunternehmen und ihren strategischen Zulieferern existieren Vertragsbeziehungen (Tauschorientierung; hohe Redundanz), um die Organisationsnachteile integrierter Organisationen (zu geringe Redundanz; zu hohe Komplexität) zu vermeiden. Über die marktvermittelten Beziehungen hinaus entwickeln sich zugleich (wie am Beispiel der italienischen Industriedistrikte vorgeführt) vielfältige soziale, reziproke Kooperationsbeziehungen (Austausch von Ingenieuren, Informationsaustausch, Herausbildung gemeinsamer Unternehmensleitbilder, stabile Lieferbeziehungen). Der entstehende Typus von Unternehmensnetzwerken unterscheidet sich aufgrund dieser Doppellogiken (Redundanz und Varietät; Wettbewerb und reziproke Beziehungen) sowohl von ausschließlich über den Markt agierenden Unternehmen als auch von integrierten Großunternehmen.“ D. Messner, Die Netzwerkgesellschaft – Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln 1995, S. 202.

⁴³³ Vgl. W.-D. Narr und A. Schubert, Weltökonomie..., a.a.O., S. 66.

⁴³⁴ A.a.O., S. 66-67.

⁴³⁵ E. Altvater und B. Mahnkopf, Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung – Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht, Münster 1993, S. 108.

⁴³⁶ Vgl., „Darüber hinaus entscheidet das Tempo der Markterschließung nicht zuletzt auch über die Durchsetzung bestimmter technologischer Normen und Standards.“ T. Schulten, Internationalismus von unten – Europäische Betriebsräte in Transnationalen Konzernen, Marburg 1992, S. 51.

werden von ihrem Mißgeschick betroffen“⁴³⁷ Darüber hinaus weisen sie ausdrücklich auf die zunehmende Bedeutung der qualitativen Veränderung der transnationalen Netzwerke hin: „Im Gegensatz zu europäischen Herstellern, die bis dann von mindestens der doppelten Anzahl von Zulieferern bedient wurden, bestand Toyota darauf, daß sich ihre möglichen Zukunftspartner nicht nur auf einzelne Komponenten spezialisieren, sondern ganze Produktgruppen liefern, also selbst die vorgelagerte Produktionsphase organisieren – ein Modell, das sich dann allmählich durchsetzte und z. B. von Volkswagen in Barcelona, Mercedes-Benz in Rastatt und GM (Opel) in Eisenach wiederholt worden ist.“⁴³⁸

In dieser Weise rekonfiguriert die transnationale Wertschöpfungskette die bestehende Struktur der Arbeitsteilung zwischen den Unternehmen. Mutterkonzerne und Zulieferer werden noch enger miteinander vernetzt. Die netzwerkförmige, transnationale Wertschöpfungskette bedingt nicht nur eine Dezentralisierung der Zulieferernetzwerke, sondern erweist sich „häufig (...) als die modernere, schlankere Version der alten Dominanz des Großunternehmens“⁴³⁹. Zum Beispiel ist eher eine Dualisierung als eine einseitige Dezentralisierung der Wettbewerbsstrukturen festzustellen, weil die wichtigen strategischen Entscheidungen durch Fusionen, Übernahmen und Joint-Ventures u.s.w. zentralisiert bleiben. Gerade diese widersprüchliche Tendenz steht der „flexiblen Spezialisierung“ bzw. dem neoklassischen Ansatz über „die industriellen Distrikte“⁴⁴⁰, die beide die Renaissance des Mittelstandes bzw. des Zeitalters der Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) verkünden, gegenüber.

Die theoretischen Überlegungen zur Entwicklung einer europäischen transnationalen Wertschöpfungskette können unter zwei Gesichtspunkten überprüft werden:

- a) ihre *allgemeinen* Merkmalen und Auswirkungen sowie die Bestimmungen der Entwicklungsrichtungen der Weltwirtschaft;
- b) die *europäische Eigenständigkeit* dieser neuen Produktions-, Arbeitsteilungs- und Konkurrenzformen der Unternehmen.

Die Auswirkungen, die die Entwicklung einer transnationalen Wertschöpfungskette auf die nationalen Ökonomien mit sich gebracht hat, sind unübersehbar. Narr & Schubert formulieren die These, „daß in der transnationalisierten Weltwirtschaft Reichtum und Wohlstand, falls überhaupt, nicht mehr innerhalb von nationalen, sondern nur innerhalb der von >>Systemführern<< hergestellten transnationalen Produktionsstrukturen geschaffen werden. Viele Nationen bleiben davon ausgeschlossen. Deshalb wird es auch in Zukunft große Unterschiede zwischen den Nationen geben.“⁴⁴¹ Bezogen auf diese neuen Formen des Wettbewerbs im Weltmarkt gehen die beiden Autoren des weiteren davon aus, daß „je mehr ein bestimmtes Land die Voraussetzungen aufweist und schafft, eine führende Rolle im Transnationalisierungsprozeß zu spielen, desto größer die Chancen, daß die produktivsten Tätigkeiten inner-

⁴³⁷ W.-D. Narr und A. Schubert, S. 64-65.

⁴³⁸ Ebd.

⁴³⁹ Vgl. E. Altvater und B. Mahnkopf, Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung, a.a.O., S. 108.

⁴⁴⁰ Dieser Begriff (‘industrial district’) für die regionale Ökonomie ist Ruigrok und van Tulder zufolge von A. Marshall in den 20 Jahre erfunden worden, vgl., W. Ruigrok and R. van Tulder, The logic of international restructuring, London 1995, S. 29.

⁴⁴¹ W.-D. Narr und A. Schubert, Weltökonomie..., a.a.O., S. 68.

halb seines Territoriums stattfinden. Um so größer wird aber dann auch die innergesellschaftliche Heterogenisierung sein.⁴⁴²

Daraus folgt, daß sich die Politik der Nationalstaaten daran bemißt, wie effektiv sie die transnationale Unternehmenstätigkeit befördert. Dies führt zur weiteren Erosion der bestehenden national regulierten Kapital- und Arbeitsverhältnisse. Damit löst sich die innere Kohärenz zwischen den ökonomischen, politischen und institutionellen sowie gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf.

Dies würde zwar die abnehmende Bedeutung der Nationalökonomie, aber keineswegs das Ende der nationalstaatlichen politischen Regulierung bedeuten⁴⁴³, weil es ja der Nationalstaat ist, der diesen Prozeß beschleunigt und befördert. Der Nationalstaat wird sogar stärker denn je dazu benötigt, diesen postfordistischen Strukturwandel umzusetzen. Zugleich wird er stärker in das System der europäischen Mehrebenenregulation als die stärkste Instanz eingebunden: „Die nationalen Produktionsstrukturen werden weiterhin für die Einkommenshöhe und -verteilung für Wachstumschancen und für die Arbeitsteilung in und zwischen den Nationen bedeutsam bleiben. Transnationale Netzwerke existieren nicht im luftleeren Raum, sondern eben auf die Grundlage von nationalen Produktionsstrukturen.“⁴⁴⁴ Gleichzeitig verschärfen sich Heterogenisierung und Differenz zwischen den Nationen immer mehr je nach dem, ob sie diese Anforderungen der „Systemführung“ annehmen können oder nicht. Damit artikulieren sich die Prozesse der Vereinheitlichung und Fraktionierung zu einer dialektischen Form der Globalisierung in der EU.⁴⁴⁵

Die transnationale Wertschöpfungskette unterscheidet sich von traditionellen Formen der Internationalisierung von Unternehmenstätigkeiten. Während bei letzteren die Unternehmen auf eine *einfache räumliche Erweiterung* ihrer Tätigkeiten durch a) Gründungsinvestitionen, b) Fusionen und Übernahmen, c) Joint-Ventures, d) Minderheitsbeteiligungen etc. setzen, zeichnet sich die Eigenständigkeit der neuen transnationalen Wertschöpfungskette dadurch aus, daß ihre Verflechtung durch den Aufbau *firmeninterner* bzw. *intraindustrieller Netze grenzübergreifend und systematisch bewerkstelligt wird*. Die europäische Integration hat diese Entwicklung zu netzwerkförmigen Unternehmensstrukturen noch beschleunigt.

Im Folgenden möchte ich a) die Grundmerkmale der Umstrukturierung der transnationalen Unternehmen zusammenfassen, b) überprüfen, worin die Eigenständigkeit der europäischen Wertschöpfungskette besteht, und c) dann analysieren, was Europäisierung und Globalisierung miteinander zu tun haben.

⁴⁴² Ebd.

⁴⁴³ Hierbei muß man den *allgemeinen Verlust* der Handlungsautonomie des Nationalstaates angesichts der wachsenden Globalisierung, der zunehmenden Ausdifferenzierung der Gesellschaft und der Komplexitätssteigerung der Problemlagen von der *neuen strategischen Selektivität gewandelter Staatlichkeit*, wie beim Wettbewerbsstaat, unterscheiden. Dabei bleibt der Nationalstaat in einer *veränderten Grenze des Politischen* nach wie vor die zentrale Instanz der politischen Gestaltung.

⁴⁴⁴ Ebd.

⁴⁴⁵ „Die Vereinheitlichung in der EG-metropolitanen Akkumulation ist somit keine harmonische Gleichentwicklung und verläuft umso gewaltiger und konflikthafter, je weniger sie im nationalen Produktionsapparat verankert ist und je weniger sie mit den geronnenen nationalstaatlichen Institutionen von Gesellschaft und Politik vermittelt ist. Der Nationalstaat als primärer Ort von klassenübergreifenden Bündnissen bleibt für die Durchsetzung einer europäischen Regulationsweise unabdingbar. Gleichwohl gelingt es, die alten nationalstaatlichen Bündnisse aufzuweichen und in neue transnationalen Allianzen zu überführen.“ B. Röttger, EG-metropolitane Integration und die Krise linker Wirtschaftspolitik, in: Prokla, 23. Jh. Hf., Nr. 92, Sep. 1993, S. 485.

Zuerst hat sich die Umstrukturierung der transnationalen Unternehmen im Prozeß des strukturellen Wandels vom fordistischen Prinzip der 'economies of scale' zur postfordistischen Logik der 'economies of scope' entwickelt. Verbunden ist hiermit „ein neues Verhältnis von Massenproduktion und Produktdifferenzierung, das eine höchstmögliche Flexibilität in der Endmontage... bei gleichzeitiger Realisierung aller Massenproduktionsvorteile bei der Komponentenproduktion sicherstellt.“⁴⁴⁶ Die Zielsetzungen dieser flexiblen Restrukturierung liegen darin, daß die europäischen transnationalen Unternehmen, a) ihre Fertigungstiefe verringern und sich auf ihre leistungsfähigsten Kernbereiche konzentrieren, b) die Diversifikationen ihrer Produktion nicht mehr wie in der Vergangenheit vornehmlich auf entferntere Produktionszweige konzentrieren, um damit die Krisenanfälligkeit des Konzerns zu verringern; c) vielmehr gezielt diese Diversifikation einsetzen, um über den Erwerb komplementärer Unternehmensbereiche neue Verbundvorteile realisieren zu können.

Dies führt häufig zur Bildung von grenzüberschreitenden strategischen Allianzen, die die funktional begrenzten Formen der Unternehmenskooperation und die Entwicklungszusammenarbeit fördern sollen. Nach einer Untersuchung der EU-Kommission⁴⁴⁷ sind die wichtigsten Motive bei Unternehmenszusammenschlüssen oder Gründungen gemeinsamer Tochtergesellschaften: a) Stärkung der Marktposition, b) allgemeine Expansionsziele, c) Diversifizierungsstrategien und auf Synergieeffekte abzielende komplementäre Unternehmensstrukturen.⁴⁴⁸ Gleichzeitig sind entgegen den Argumenten der gängigen >>Standortdebatte<<, nach denen ein niedriges Niveau bei den Lohn- und Sozialleistungen als entscheidender Standortvorteil angesehen wird, die ausländischen Direktinvestitionen nicht nur von diesen direkten Wettbewerbsfaktoren (*harte Standortfaktoren*), sondern vielmehr auch von anderen indirekten und immateriellen Faktoren (*weiche Standortfaktoren*) abhängig: Hierzu zählen Fragen, welche a) die konzernweiten Koordinationszentren, b) die indirekten steuerlichen Investitionsförderungen, c) die Vorteile einheitlicher Normen und technischer Standards des jeweiligen Marktes, d) und vor allem über das potentielle Nachfragevolumen u.s.w. betreffen.

⁴⁴⁶ T. Schulten, Internationalismus von unten – Europäische Betriebsräte in Transnationalen Konzernen, Marburg 1992, S. 43. „Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglichen Transnationalen Konzernen im Prinzip eine über globale Datennetze vermittelte Integration der gesamten Beschaffungs-, Vertriebs-, und Produktionssteuerung. Damit gewinnen diese Unternehmen eine völlig >>neue Beweglichkeit<< und sind zunehmend in der Lage >>im globalen Maßstab sich bietende Vorteile auf den verschiedenen Sektoren besser nutzbar zu machen. (...)<<“ A.a.O., S. 44.

⁴⁴⁷ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Zwanzigster Bericht über Wettbewerbspolitik, Brüssel; Luxemburg 1991.

⁴⁴⁸ Weitere strukturellen Hintergründe der Herausbildung grenzüberschreitender strategischer Allianzen sind: a) Kostenproblem: „Der wichtigste Antrieb zur Bildung internationaler/europäischer Unternehmensallianzen liegt in der Dynamik moderner Technologien. So übersteigen die von Generation zu Generation stetig wachsenden Forschungs- und Entwicklungskosten zusehends die finanziellen Kapazitäten einzelner Großunternehmen. Gleichzeitig drängt die Komplexität moderner Technologien auf ein Zusammenführen jeweils spezifischer know-how-Potentiale.“ (...)

b) Angleichung der Produktions- und Konsumtionsmuster in Folge der Modernisierung: „Vermittelt über die Entwicklung weltweiter Informationsströme, die Vereinheitlichung eines technologisch orientierten Ausbildungstyps sowie die Angleichung der Einkommens- und Sozialbedingungen ist es (insbesondere in der Jugend) zur Herausbildung von >>Triadern<< oder >>OECD-Bürgern<< gekommen, mit gleichen Lebensstilen, Wertesystemen, Freizeitverhalten usw.“ (...)

c) Dialektik von Marktöffnung und Protektionismus. Vgl. O. Kenichi, The Global Logic of Alliances, in: Harvard Business Review, March/April 1989, S. 143-154, zitiert nach T. Schulten, Internationalismus von unten..., a.a.O., S. 50-51.

Von den Besonderheiten der strategischen Allianzen in der EU sind die Verstärkung der Marktposition sowie die Entwicklung des *'europäischen Verbundsystems'* besonders wichtig: „Mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes wird hierin auch zunehmend der gesamte Bereich der Beschaffungslogistik mit einbezogen werden, was zu einer Europäisierung des traditionell noch stark nationalstaatlich ausgerichteten Zuliefererwesens führen wird und Formen grenzüberschreitender Just-in-Time-Produktion annehmen kann (...) Insgesamt erweist sich ein europäisches Verbundsystem, das auf -Parallel-Produktion bei unterschiedlicher Kapazitätsauslastung der einzelnen Standorte basiert, weit weniger anfällig gegenüber Störfällen der verschiedensten Art (z. B. auch gegenüber Arbeitskämpfen) und ist weit besser in der Lage, auf kurzfristige Marktschwankungen zu reagieren. Der europaweit operierende Konzern vermag auf diese Weise den gesamten europäischen Markt im Sinne einer Risikoausgleichsstrategie optimal zu nutzen.“⁴⁴⁹

Wie aber soll das Verhältnis zwischen der Europäisierung der transnationalen Unternehmen und Globalisierung aufgefaßt werden? Dabei sollte nicht vergessen werden, daß nach wie vor dem *heimischen Markt* und der *Heimregion* die wichtigste Bedeutung für die transnationalen Unternehmen zukommt: „ (...) erst auf dieser Basis [sind] die Unternehmen zu einer erfolgreichen Internationalisierungsstrategie in der Lage (...), so wird verständlich, daß es den europäischen Großunternehmen im Rahmen des Binnenmarktprojektes darum geht, ihren Heimmarkt zu europäisieren.“⁴⁵⁰ So gesehen bietet die Europäisierung vor allem eine neue Grundlage für die globale Wettbewerbs- und Kooperationsstrategie. Daher stehen Europäisierung und Globalisierung in keinem Gegensatz zueinander, sondern bilden ein Komplementärverhältnis.

Aus einer streng regulationstheoretischen Perspektive ist bislang – trotz der Denationalisierung des Akkumulationsregimes und trotz der wachsenden relativen Angleichung der gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Systeme sowie der ideologischen und kulturellen Identitäten in der EU – *noch kein homogenes europäisches Akkumulationsregime* sowie dementsprechend keine einheitliche Regulationsform vorhanden.

Da also trotz der zunehmenden Transnationalisierung der Produktionsstrukturen eine parallele Entwicklung eines neuen *Entsprechungsverhältnis*⁴⁵¹ *zwischen der Massenproduktion*

⁴⁴⁹ Schulten, a.a.O., S. 46-47.

⁴⁵⁰ A.a.O., S. 52.

⁴⁵¹ Ursprünglich stand das Disproportionalitätsproblem zwischen Abteilung I (Produktionsmittelproduzierende Abteilung) und Abteilung II (Konsumtionsmittelproduzierende Abteilung) des Marxschen Reproduktionsschemas 2. Band des Kapitals im Mittelpunkt der Analyse Agliettas. Für ihn macht der historische Wandel dieses (Dis-) Proportionalitätsverhältnisses durch die spezifische Koppelung zwischen Akkumulationsregime und Regulationsweise in den USA einen zentralen Aspekt für die Erklärung über die Entstehung, Entwicklung und Krise des Fordismus aus. Bekanntlich liegt der größte Verdienst der regulationstheoretischen Analyse darin, daß sie durch die konkrete empirische Untersuchung diese historische Artikulationsform zwischen Akkumulationsregime und Regulationsweise (mit ihrer spezifischen institutionellen Verzahnung, expliziter und impliziter Normen, staatlicher Interventionsmodi, Verhaltensweise sowie unterschiedlicher Verdichtungsform gesellschaftlicher Kämpfe) erhellt hat. Schwerpunkt des Forschungsprogramms wurde dabei die Frage der Endogenisierung weltwirtschaftlich dominanter Produktions- und Tauschnormen in Westeuropa (vor allem in Frankreich). Konkret; die Erforschung der fordistischen Industrialisierung und Transformation als Phase der konflikthaften Durchsetzung neuer (fordistischer) Akkumulations- und Regulationsmodi auf der Basis je unterschiedlicher innergesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und spezifischer Stellungen in der Hierarchie internationaler Ordnung (Lipietz 1984, Mazier u.a. 1992). Robert Boyer sieht daher z. B. rückblickend gerade in der Analyse der Klassenkonflikte und ihrer institutionellen Verdichtung den Kern der Regulationstheorie.

und der Massenkonsumention auf der europäischen Ebene fehlt, wäre es verfrüht, schon über die Entstehung eines europäischen Akkumulationsregimes zu sprechen. Mit anderen Worten: wenn man das Akkumulationsregime vor allem als „ein Modus der Verteilung und Umverteilung der gesellschaftlichen Mehrwertproduktion“ versteht, könnte man sagen, daß auf der europäischen Ebene eine solche einheitliche systematische Form noch nicht entwickelt ist. Umstritten bleibt jedoch, wie dann in der EU nicht nur die zunehmende Transnationalisierung der Akkumulationsstruktur, sondern auch die neue Form der politischen Governance analytisch und begrifflich gefaßt, und theoretisch erklärt werden kann. Hierin liegen m.E. die Defizite der staatszentrierten regulationstheoretischen Perspektive.⁴⁵² Kurzum: es ist zwar kein nationalstaatsähnliches einheitliches Akkumulationsregime auf der europäischen Ebene feststellbar, aber sowohl die Wertschöpfungsstruktur als auch die Formen der Governance befinden sich in wachsendem Maße auf den Weg zur Europäisierung. Von daher könnte man in einem doppelten Sinne von einem Übergangprojekt der europäischen Integration sprechen: Zum einen ein Übergang vom nationalstaatlichen Hegemonieprojekt zum regionalen europäischen Projekt, und zum anderen als ein Projekt des Übergangs zur globalen politischen Ökonomie.

Die gegenwärtige Entwicklungstendenz, d. h. die Transnationalisierung der Produktion und der Märkte, droht also die bestehende „state-global divide“⁴⁵³ zu substituieren. Dies erfolgt jedoch nicht global gleichmäßig, sondern zunächst je nach Regionen unterschiedlich. In diesem Prozeß verliert die nationale Struktur von Produktion, Märkten und Ökonomie immer mehr an Bedeutung. Berücksichtigt man die unterschiedlichen Industriestrukturen, die vielfältigen Verflechtungsformen der Unternehmen sowie die verschiedenen nationalen Spezialisierungsprofile, bedeutet dies nicht, daß ein Prozeß weitgehender Nivellierung eingeleitet wurde. Genauso werden vermittels der unterschiedlichen Institutionalisierungs- und Verrechtlichungsgrade die organisierten Interessenvertretungen versuchen, den Druck des ‚Sachzwangs Weltmarkt‘ und der Modernisierung auf verschiedene Weise zu internalisieren. *Das eigentliche Problem liegt jedoch darin, daß die Bedeutung dieser nationalstaatlichen Artikulationsform angesichts der wachsenden Globalisierung und der grundlegenden strukturellen und historischen Transformation der Akkumulation, Sozialstruktur und Regulation tendenziell abnimmt, und die Akteure auf der nationalen Ebene immer mehr zu einer defensiven Anpassung an diesen Strukturwandel gezwungen werden.*

⁴⁵² Vgl. H.-J. Bieling/F. Deppe, Internationalisierung, Integration und politische Regulierung, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 487f.. Von dieser Perspektive aus ist die Arbeit von Ziltener vielversprechend. Vgl., P. Ziltener, Strukturwandel der europäischen Integration – Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit, Münster 1999. Die regulationstheoretischen Defizite hat Ziltener aber bei seiner Analyse zum Strukturwandel der europäischen Integration seit den 80er Jahre nicht ganz überwunden. Da seine Analyse die besondere Entwicklungsform und –dynamik der europäischen Integration hauptsächlich als das Ergebnis des Strukturwandels des Nationalstaates, den die europäischen Staaten insbesondere seit Mitte der 70er Jahre erfahren, definieren will, bleibt die Transformation der ökonomischen Basisstruktur, der Sozialstruktur, der politischen Governance sowie die veränderte Form der Hegemonie auf der europäischen Ebene ungeklärt. Es bedürfte m. E. einer theoretischen Vermittlungskategorie, um diese Entwicklung ökonomisch, politisch, gesellschaftlich und ideologisch erfassen zu können. Dazu bietet der Coxsche Ansatz der globalen Politischen Ökonomie sicherlich den interessantesten Anknüpfungspunkt.

⁴⁵³ Vgl. R. P. Palan und B. Gills, Transcending the State-Global Divide – A Neostructuralist Agenda in International Relations, London 1994.

Mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Weiterentwicklung zur WWU bildet der europäische Wirtschaftsraum eine zunehmend homogene Einheit. Zugleich aber fehlt es in der EU an einer Staatlichkeit, die die Produktions- und Konsumtionsnorm einheitlich bestimmen kann. Weiter mangelt es auch im Vergleich zu der wirtschaftlichen Integration an einem einheitlichen gesellschaftlichen Bezug, der einem Begriff wie 'Staatsbürgerschaft'⁴⁵⁴ im Sozialstaat auf europäischer Ebene einen äquivalenten Sinn verleihen könnte. So befindet sich zwar die fordistische Regulationsweise bzw. die nationalstaatliche Kohärenz seit längerem im Umbruch, aber bislang hat keine Substitution dieser alten Konfiguration auf der supranationalen (europäischen) Ebene stattgefunden. Vielmehr herrscht hier bisher eher die marginale, marktkonforme Ergänzung in Form der Struktur- und Regionalpolitik u.s.w. vor. Innerhalb der Union reproduzieren sich hingegen die bestehenden Ungleichgewichte bzw. Disproportionalitäten zwischen Produktion und Konsum mittels des Prozesses der *monetären Integration*. Dies zeigt sich vor allem in der Verschärfung der regionalen- und sozialen Gefälle beim Fortschreiten der europäischen Integration.

Gleichzeitig läßt die Dialektik zwischen Vereinheitlichung und Fraktionierung eine eigenständige Regulationsform des Mehrebenensystemes sowie der Unternehmensnetzwerke in der EU entstehen. Trotzdem prägt die fehlende Koppelung zwischen Akkumulationsregime und Regulationsweise auf der europäischen Ebene besonders die derzeitige Form der europäischen Integration. Im Vergleich dazu läßt sich feststellen, daß sich der gegenwärtige neoliberale Restrukturierungsprozeß in der EU darauf richtet, eine angebotsorientierte Transnationalisierung der Produktion zuungunsten der sozialen Dimension und der nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik durchzusetzen.

Wegen dieser mangelnden Kohärenz zwischen der neu entstandenen Akkumulationsstruktur und der bestehenden Regulationsweise kann dabei noch nicht von der Entstehung eines transnationalen Akkumulationsregimes gesprochen werden. Aber es ist zu beobachten, daß eine neue Verwertungsstruktur auf der Produktionsebene ohne unmittelbaren Zusammenhang mit der Konsumtionsebene politisch vorangetrieben wird. Diese Konfiguration spiegelt das veränderte Verhältnis zwischen dem Ökonomischen und dem Sozialen in der EU wieder. Dieses ist dadurch charakterisiert, daß die angebotsorientierte Investitionsförderung und die grenzüberschreitende Restrukturierung der Konkurrenzverhältnisse einerseits sowie der quasi selbständig gewordene fiktive Verwertungsprozeß auf den Finanzmärkten⁴⁵⁵ andererseits den fordistischen „Produktivität-Lohn-Nexus“ grundlegend abzulösen drohen.⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ Vgl. A. Wiener, (Staats)Bürgerschaft ohne Staat – Ortsbezogene Partizipationsmuster am Beispiel der Europäischen Union, in: Prokla 105, 26. Jh. Nr. 4, Dez., 1996, S. 497-513.

⁴⁵⁵ Vgl. P. G. Cerny, The Infrastructure of the Infrastructure? – Toward „Embedded Financial Orthodoxy“ in the International Political Economy, R. P. Palan und B. Gills, Transcending the State-Global Divide – A Neostructuralist Agenda in International Relations, a.a.O., S. 223-249. Cerny weist auf die 'strukturelle Autonomie des transnationalen Finanzmarktes' hin: „Several approaches have emerged that focus on the transnationalization of the global economy in general. Analysts like Robert Cox and Stephen Gill, who stress the structural autonomy of capital, see the emergence of a world production and financial structure as creating a new, Gramscian global hegemony. This new, transnationalized structure of capital transcends and shapes state action – much as national capital shaped development in an earlier era, creating the conditions for the ascendancy of the nation-state itself., a.a.O., S. 225.

⁴⁵⁶ Aber, der Akkumulationsprozeß selber weist trotz der zunehmenden sozialen Schieflage und trotz der gestiegenen strukturellen Instabilitäten keinen unmittelbaren Krisenautomatismus auf. Die Krisen sind hierbei nicht nur systemimmanente Verwertungskrisen, sondern vor allem ökonomisch-, ökologisch- und sozialbedingte Re-

Nach theoretischen Überlegungen zur Entwicklung der europäischen transnationalen Wertschöpfungskette wollen wir nun vom Abstrakten zum Konkreten vordringen, um die transnationale Restrukturierung im Produktionsbereich in der EU zu erklären. Hierzu gehen wir auf einzelne Sektoren – wie die Telekommunikation – sowie auf neuere Formen ihrer Wertschöpfungskette ein, um so die Denationalisierung der Akkumulationsstruktur und ihre europäische/globale Restrukturierung zu überprüfen. In dieser Arbeit sollen die Verlaufsformen der transnationalisierten Konkurrenzverhältnisse in der EU vor allem anhand des Bereiches von Telekommunikation untersucht werden. Welche neue Rahmenbedingungen würde in der EU mit der Vollendung des Binnenmarktes gesetzt? Welche Akteure und Logiken betreiben die grenzüberschreitende Produktion und die Transnationalisierung der Märkte?

4.3 Die postfordistische Transformation der europäischen Telekommunikation

4.3.1 Auflösung der fordistischen Produktionsstruktur und grenzüberschreitende Restrukturierung

Die Telekommunikation (als Synthese von Informations- und Kommunikationsindustrie) ist im Hinblick auf die Globalisierung und die Transnationalisierung der Produktionsstrukturen von herausragender Bedeutung. Nirgendwo anders haben in den letzten Jahren einschneidendere Veränderungen sowohl bezüglich der technologischen Umwälzung als auch des politischen Strategiewechsels stattgefunden. Deregulierung, Liberalisierung und Transnationalisierung kennzeichnen die Entwicklung. Im Telekommunikationssektor sind seit den 80er Jahren die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen besonders intensiv dereguliert und der Markt liberalisiert worden. Die Unternehmens- und Verwertungsstruktur sowie die Regulierungsform dieser Branche wurden so einem grundsätzlichen Wandel unterworfen. Und die neuen Akteurskonstellationen sowie die Auseinandersetzungen um die neuen Technologienormen⁴⁵⁷ haben stark auf die *Entstehung einer europäischen Telekommunikationspolitik* hin gewirkt und die Gestaltung der darauf bezogenen gemeinsamen Forschungs- und Entwicklungspolitik beeinflusst:

gulationskrisen. Diese zeigen sich beispielsweise, a) bei der steigenden Arbeitslosigkeit sowie bei der erodierenden Erwerbsstruktur, b) bei den global verschärften Risiken der Ökologie, c) sowohl bei der wachsenden Armut der Dritten Welt als auch bei der 'neuen Armut' des Ballungsgebietes in den Industriestaaten, d) und bei der Verstärkung der autoritären Disziplinierung der Gesellschaft, z. B. beim Thema der inneren Sicherheit u.s.w.. Daraus ergibt sich, daß die gegenwärtige neoliberale Restrukturierung weder auf eine stabile Hegemonie, noch auf die kohärente Konfiguration der postfordistischen Akkumulations- und Regulationsweise hinweist, sondern daß sie die immanenten gesellschaftlichen Widersprüche verinnerlicht und verschärft. Es handelt sich um einen 'unregulierten Kapitalismus'.

⁴⁵⁷ „Das Konzept der Produktions- und Tauschnormen liefert uns einen Ansatz zur Erklärung der sozialen Prozesse der Technikgenese, der den Funktionalismus neo-schumpeterianischer Paradigma-Konzepte zu überwinden vermag. Es bedarf aber einiger weiterer, von den Regulationisten nicht geleisteter theoretischer Differenzierungen.“ Vgl. J. Esser, B. Lüthje, R. Noppe (Hg.), Europäische Telekommunikation im Zeitalter der Deregulierung - Infrastruktur im Umbruch, Münster 1997, S. 22. Für den Begriff zur europäischen und institutionellen Normung und Standardisierung, dazu, vgl. 1986: Beschluß des Rates vom 22. Dezember 1986 über die Normung auf dem Gebiet der Informationstechnik und der Telekommunikation (87/95/EWG).

„Seit Ende der siebziger Jahre wurden auf europäischer Ebene verschiedene Arenen zur Aushandlung neuer Technologienormen geschaffen, die mittlerweile eine herausragende Rolle bei der Transformation des Telekommunikationssektors im nationalen wie internationalen Maßstab einnehmen. Um die näher zu erläutern, sollen im folgenden zunächst die europäischen Institutionalierungsprozesse in diesem Bereich vor dem Hintergrund der Krise der nationalen fordistischen Formationen seit Ende der siebziger Jahre nachgezeichnet werden. Als Besonderheit der europäischen Strategien kann dabei die enge Verknüpfung von ökonomischen, politischen und technischen Aspekten innerhalb der Initiativen zur Erzeugung europäischer Technologienormen gelten.“⁴⁵⁸

Der beispiellose Deregulierungsprozeß im Telekommunikations-/ Informationssektor hat den Verzicht auf `monopolistische Regulation` durch den Staat im öffentlichen Dienst beschleunigt. Während der Staat die fordistischen Netzmonopole und die enge Verzahnung zwischen ihm und den `Hoflieferanten` aufgelöst hat, wurden die Konkurrenzformen zunehmend europaweit und global restrukturiert. Sicherlich hängt diese umfangreiche Transformation im Telekommunikationssektor damit zusammen, daß der allgemeine Strukturwandel der Industrie von der sog. `mechanical engineering` auf die `micro- und bioengineering`⁴⁵⁹ hier besonders forciert worden ist. Gleichzeitig waren der wachsende Druck der transnational agierenden Unternehmen und von anderen Vorreitern⁴⁶⁰ für die Deregulierung dieses Bereiches sowie eine dementsprechende politische Strategie der Restrukturierung der Ökonomie entscheidend. Der Prozeß der Restrukturierung wird aber von permanenten sozialen Auseinandersetzungen begleitet. Wie und auf welche Weise das Konkurrenzverhältnis im europäischen Telekommunikationsbereich transnational restrukturiert wird, soll im Folgenden untersucht werden.

Da diese Transformation der Akkumulationsstruktur letztlich mit der sich ändernden Form von Governance verbunden ist, könnte man an diesem Beispiel untersuchen, wie der fordistische nationale Akkumulations- und Regulationskomplex von der postfordistischen europäischen Form abgelöst wird. Darüber hinaus könnte man auch *aufgrund dieser veränderten Rahmenbedingungen der Akkumulationsstruktur schließlich die Perspektive und Gestaltung der Sozialregulation in der EU neu definieren*. Sicherlich sollte jedoch dieser Zusammenhang zwischen der neuen Akkumulationsstruktur und der dementsprechenden Regulationsweise keineswegs allein aus einem mechanischen funktionalistischen Blickwinkel betrachtet werden. Die Artikulation von Akkumulation und Regulation muß als Resultat der komplexen Wechselwirkung von strukturellem Wandel und den bewußten Reaktionen und Strategien der Akteure begriffen werden.

Die fordistische Form der Regulation im Telekommunikationsbereich schien in Folge des gewaltigen technologischen Sprungs, des Übergangs vom analogen System auf die *Digitali-*

⁴⁵⁸ Vgl. R. Noppe, Europäische Arenen der Transnationalisierung von Technologiestrategien, in: J. Esser, B. Lühje, R. Noppe (Hg.), Europäische Telekommunikation im Zeitalter der Deregulierung - Infrastruktur im Umbruch -, Münster 1997, S. 182-183.

⁴⁵⁹ Vgl. E. Altwater und B. Mahnkopf, Die Grenzen der Globalisierung, a.a.O., S. 290.

⁴⁶⁰ „Bereits der rasche technische Wandel, das Wachstum in der Telekommunikation und der Kommunikationsbedarf transnational operierender Unternehmen zusammen mit der Liberalisierung in den USA, Japan und Großbritannien übten auf die Regierungen in der Gemeinschaft einen starken Handlungsdruck aus.“ Vgl., Susanne K. Schmidt, Liberalisierung in Europa – Die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt/ M. 1998, S. 105.

sierung des Netzes und angesichts der wachsenden Transnationalisierung der ökonomischen Aktivitäten nicht mehr aufrecht zu erhalten zu sein. Daraus folgte ein turbulenter und unübersichtlicher Wandel in Form von Deregulierung und Liberalisierung. Diese qualitative Veränderung auf der Akkumulationsebene bedingte eine gewaltige Rekonstitution der europäischen Telekommunikations- und Informationsindustrie. Die *Europäisierung der Telekommunikationspolitik* ist eng mit diesem Prozeß verknüpft. Die staatlichen Telefongesellschaften gaben zunächst als Netzbetreiber ihr Fernmeldemonopol tendenziell auf. Dann mußten sie selber durch die europäische Telekommunikationspolitik stufenweise privatisiert werden. Dies bedeutete das Ende der traditionellen Aufgabe und Funktion der Telekommunikation als gesellschaftliche Versorgungsinstanz. Die Folge hiervon war ein gewaltiger Umbruch der bestehenden Beschäftigungs-, Unternehmens- und Industriestrukturen in diesem Bereich.

Betrachtet man zunächst das Marktvolumen, ist ein erstaunlich schnelles Wachstumstempo festzustellen: Nach einer Schätzungen hat sich es sich weltweit von \$ 263 Mrd. in 1986 auf \$ 736 Mrd. in 1995 fast verdreifacht. Alle Prognosen deuten darauf hin, daß die Wertschöpfung dieser Branche bald die 2 Billionen-Dollar-Marke überschreiten wird. Dementsprechend werden die Konkurrenzkämpfe um Marktpositionen härter. In der EU ist der Anteil der Telekommunikationsdienste und -geräte an der Gesamtwertschöpfung aller Mitgliedsländer mittlerweile von drei auf sieben Prozent gestiegen. Allein 1996 betrug die ausgegebene Gesamtsumme in der EU gut \$ 150 Mrd. (250 Mrd. DM). Die jährliche Wachstumsquote liegt bei über 7%.⁴⁶¹

Konzentrieren wir uns nun auf die folgenden Fragen bei der Untersuchung dieser neuen Wachstumsbranche:

- a) Wie verläuft die *Restrukturierung der europäischen Telekommunikationsmärkte*? Dazu sollen die Bereiche Netzbetriebung und Geräteherstellung getrennt betrachtet werden.
- b) Wie ist der (*regulierte*) *Liberalisierungsprozeß* auf der europäischen Ebene im europäischen Binnenmarkt abgelaufen? Wann hat die strategische Vorbereitung für die deregulierende, aber gleichzeitig europäisierende Restrukturierung der Konkurrenzverhältnisse in diesem Bereich angefangen? Dabei wurde zum einen das Prinzip der Marktliberalisierung zur Beseitigung der bestehenden nationalen Monopolstruktur durchgesetzt und zum anderen parallel gemeinsame europäische Normen und Standards fixiert.
- c) Welche Impulse hat die *gemeinsame Forschungs- und Entwicklungspolitik* zur Europäisierung der Telekommunikationspolitik gegeben?

4.3.2 Technische und wirtschaftliche Hintergründe der Restrukturierung

Die Telekommunikationssektor läßt sich zunächst in die drei folgenden Bereiche unterteilen: a) Herstellung von Fernmeldegeräten (Endgeräte: Telefonapparate oder Faxgeräte etc.), Kabel oder andere Übertragungsmedien sowie Schalt- und Vermittlungszentralen. b) Installation und Betrieb von Fernmeldenetzen, c) Kommunikation selbst.⁴⁶² Obwohl die Herstellung

⁴⁶¹ Vgl. "Telekom kündigt für kommendes Jahr ein Angebots-Feuerwerk an", in: Handelsblatt vom 27.11. 1997, 18.

⁴⁶² Vgl. Jürgen Müller: Strukturwandel im europäischen Fernmeldewesen: Auf dem Weg zu einer europäischen Telekommunikationsordnung, in: DIW-Vierteljahreshefte, 3-4/1992, S. 147ff, zitiert nach J. Huffs Schmid, Wem gehört Europa, Band 2 – Kapitalstrategien, Heilbronn 1994, S. 54.

der (End-) Geräte formal dem freien Wettbewerb zwischen den privaten Unternehmen unterlag, bestand eine spezifische nationale Verbindung zwischen der Fernmeldeverwaltung als öffentlichem Auftraggeber und Geräteindustrie als `Hoflieferant. Damit existierte eine quasi monopolartige Beziehung im nationalstaatlichen Regulationsraum. Diese *symbiotische* Beziehung zwischen den Auftraggeber und Lieferant führte dazu, kontinuierliche Geschäftsbeziehungen, Kooperation bei der technologischen Entwicklung und gegenseitige politische Einflußnahme zu entwickeln. Die quasi-monopol- oder -oligopolartigen Verbindung von Auftraggeber und Lieferant konnte so für längere Zeit unangetastet bleiben. Dies machte den Kern nationaler Telekommunikationskomplexe aus.

Die wettbewerbspolitischen Spezifika der Branche in diesem fordistischen nationalen Regulationszusammenhang faßt eine Studie des Hamburger Weltwirtschaftsarchivs (HWWA) folgendermaßen zusammen: „Der internationale Wettbewerb wurde begrenzt durch restriktive staatliche Zulassungspolitik, inkompatible Standards und abnehmerspezifische Produkthanforderungen. Der Telekommunikationssektor war also ein wettbewerblicher Ausnahmereich sowohl im Inland als auch gegenüber anderen Mitgliedsländern und Drittstaaten. Dies galt gleichermaßen für seine beiden Teilmärkte Telekommunikationseinrichtungen (equipment market) und Telekommunikationsdienstleistungen.“⁴⁶³ Durch die erzwungene Liberalisierung und Deregulierung ging diese besondere Konstellation jedoch zu Ende, weil der Staat als Netzbetreiber sein Fernmeldemonopol tendenziell aufgeben und den *freien* und *nichtdiskriminierenden Zugang* zu privaten Konkurrenten zulassen mußte.

In Folge dieses Politikwechsels haben sich national, regional und global völlig neue Konkurrenzformen zwischen den privaten und den bisher öffentlichen Telekommunikationsunternehmen herausgebildet. Dies hat zur Umstrukturierung zwischen den Geräteherstellern geführt. In wachsendem Maße restrukturieren strategische Allianzen, Fusionen und Übernahmen sowohl den Markt der Netzbetreiber als auch den bestehenden Markt für Fernmeldegeräte oligopolistisch.

Bis zum Anfang der 90er Jahre bestand das grundlegende Konzept zur Umstrukturierung noch in der Schaffung einer sog. „dualen Ordnung“. Nach diesem Konzept⁴⁶⁴ sollte der Staat die weitgehende Verantwortung für die *Einrichtung und Betreibung des Telekommunikationsnetzes* und für die *Grunddienste*⁴⁶⁵, d. h., konkret den Telefondienst, behalten. Die übrigen

⁴⁶³ Vgl. Hans-Hagen Härtel/Rolf Jungnickel et. al, Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel - Globalisierung der deutschen Wirtschaft, Baden-Baden 1996, S. 347.

⁴⁶⁴ Vgl. EG-Kommission, Richtlinie der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste (90/388/EWG), Abl EG, L 192 von 24.7, 1990.

⁴⁶⁵ „Die herkömmlichen `Grund´ - Telekommunikationsdienste waren Telefon und Telex. Die entsprechenden Netze bilden ein weltweites Verbundsystem, weltweit betrieben und genutzt (...) Die Liste dieser Dienste ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden, kann aber einschließen:

- Paketvermittelte Datendienste,
- Leitungsvermittelte Datendienste,
- Teletex,
- Elektronische Post,
- Bildschirmtext (Videotext)

Es gibt weder eine Definition dessen, was ein `Grund-Dienst´ ist, noch eine allgemeine Zustimmung zu einer Liste solcher Dienste.“ EG Kommission, Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte, KOM (87) 290. Brüssel, 1987, S. 34-35.

Dienstleistungen, darunter insbesondere die *Mehrwertdienste*⁴⁶⁶ wie auch der *Markt für Endgeräte*⁴⁶⁷, sollten jedoch dem Wettbewerb geöffnet werden. Zwei Phänomene traten dabei hervor: a) Obwohl der Telekommunikationsmarkt dereguliert worden war, behielten die nationalen Telefongesellschaften ihre Quasi-Monopolstellung bei dem überwiegenden Teil der traditionellen Übertragungs- und Vermittlungsdienste. b) Zum anderen hatte sich der neue Schwerpunkt der Verwertungsbereiche in Folge der technischen Entwicklung und der wachsenden Transnationalisierung der ökonomischen Tätigkeiten von dem einfachen Telefongeschäft auf die Mehrwertdienste verlagert.

Mittlerweile ist diese Strategie jedoch völlig aufgegeben worden.⁴⁶⁸ Dafür lassen sich folgende Gründe anführen: In den 90er Jahre hat sich die Marktsituation der Telekommunikationsbranche rasch geändert. Als die nationalen Regierungen auf die bestehenden Monopolpositionen beim Fernmeldewesen verzichteten, und den privaten Unternehmen und Konkurrenten Zugang zu den Netzen gewährten und die neuen Geschäftsbereiche wie Mobilfunk und Mehrwertdienste dem Wettbewerb öffneten, wurde die generelle Wettbewerbsintensität für die privaten Anbieter trotz der Trennung zwischen den Grund- und Mehrwertdiensten immer höher. Dadurch wurde der Netzzugang für private Unternehmen stufenweise erweitert. Darüber hinaus hat sich mit dem Beginn der Privatisierung und der darauffolgenden Bildung von transnationalen Allianzen zwischen den Netzbetreibern in den 90er Jahren die Landschaft der Konkurrenzverhältnisse grundsätzlich geändert.

In den 80er Jahren wurden insbesondere die wettbewerbspolitischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen dereguliert. Bemerkenswert war die Entwicklung in den USA und in Großbritannien Mitte der 80er Jahre. Die neokonservativen Regierungen unter Reagan und Thatcher begannen unter dem Motto des „small government“s die den traditionell öffentlichen Diensten zugehörigen Bereiche zu privatisieren: „In den USA wurde AT&T, bis dahin ein privater Monopolist, 1982 von den Antitrustbehörde aufgefordert, sich von seinen regionalen Telefongesellschaften, den Regional Bell Operation Companies (RBOCs), auch als ‚Baby Bells‘ bezeichnet, zu trennen. 1984 wurde so der AT&T (American Telephone & Telegraph) Koloß entflochten seitdem drängt die Muttergesellschaft mit Macht ins internationale

⁴⁶⁶ Dazu gehören Dienste wie nutzerspezifische Datenaufbereitung und -verarbeitung, Faxen, Auskünfte über Kinoprogramme, Werbungssendungen u.s.w. (die über den bloßen Transport hinausgehen und für die daher mehr zu bezahlen ist als die bloße Transportgebühr), vgl., J. Huffs Schmid, a.a.O., S. 56. „Die Palette der Mehrwertdienste reicht von Diensten mit geringer ‚Transportkomponente‘ (5-15%), etwa beim Einsatz von Rechnern im Büro, bis hin zu Diensten, bei denen diese Komponente sehr groß ist (z.B. 90%), etwa bei Telexagenturen. Bedingt durch die technologische Entwicklung geht die Tendenz in den Mitgliedstaaten z. Zt. eindeutig in Richtung auf ein mehr wettbewerbsorientiertes Umfeld von immer mehr Diensten dieser Art; dies hat zur Folge, daß jene herkömmlichen ‚Grund-Dienste‘, die weiterhin den Fernmeldeverwaltungen vorbehalten sind, entsprechend enger definiert werden.“ EG Kommission, Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte, KOM (87) 290, Brüssel 1987, S. 63.

⁴⁶⁷ Vgl. EG-Kommission, Richtlinie der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendgeräte (88/301/EWG), Abl EG, L 131 vom 27. 5. 1988.

⁴⁶⁸ Über die Einzelheiten der unterschiedlichen Positionen und taktischen Veränderungen im Laufe des langen Verhandlungsprozesses zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission berichtet Sousanne K. Schmitt anhand der Debatte über die folgenden Richtlinien: (a) Endgeräterichtlinie, b) Diensttrichtlinie, c) Satellitenrichtlinie, d) Kabelfernsehennetzrichtlinie und e) Richtlinie zur Mobilfunknetzliberalisierung und f) Richtlinie zur völligen Liberalisierung und frühzeitigen Liberalisierung alternativer Netze sowie die Auswirkung des Urteils des EuGHs, vgl. Susanne K. Schmidt, Liberalisierung in Europa, a.a.O., insbesondere, S. 106-182.

Geschäft. Seitdem sind in den USA die sieben RBOCs selbständig.⁴⁶⁹ Sie besitzen ein regionales Monopol für Ortsgespräche, darüber hinaus ist ihre Geschäftstätigkeit jedoch sehr restriktiven staatlichen Vorschriften unterworfen. Dennoch oder vielleicht gerade deshalb haben alle ihre internationalen Aktivitäten ausgeweitet. Seit kurzem gibt es in den USA Bestrebungen, auch die regionalen Telefongesellschaften am Markt für Ferngespräche teilhaben zu lassen.⁴⁷⁰ Mit dieser doppelseitigen Politik zwischen Dezentralisierung einerseits und den verbleibenden staatlichen Einflüssen andererseits wurde also in den USA die Internationalisierung der Telekom-Geschäfte tendenziell ausgeweitet. In Großbritannien verkaufte die Regierung in der selben Zeit 50.2% der bis dahin staatlichen Telefongesellschaft 'British Telecommunication' über die Börse an private Aktionäre.⁴⁷¹ „1983 wurde Mercury Communications Limited als nationaler Konkurrent im Rahmen einer 'Duopolpolitik' zugelassen. Dieses Duopol war bis 1990 geschützt; erst dann wurde der Markt auch für andere Wettbewerber geöffnet.“⁴⁷²

Mittlerweile wurde BT vollständig privatisiert. Diese frühzeitige Privatisierung in Großbritannien ist neben der Deregulierungspolitik darauf zurückzuführen, daß die Finanzinstituten und die transnationalen Unternehmen besonders wegen des veränderten Anforderungsprofils moderner Telekommunikationstechnik die Regierung zum Handeln drängten: „Insbesondere die in der Londoner City ansässigen Finanzinstitutionen forderten immer vehementer moderne, internationale Kommunikationsinfrastrukturen. Diese Forderung waren deshalb so bedeutsam, weil der Einfluß der auf internationale Finanzmärkte spezialisierten Banken aufgrund

⁴⁶⁹ Die neuere Entwicklung der Reintegrations- und Fusionsmeldungen zwischen diesen Regionaltelefondienstleistungen skizziert ein Artikel aus dem Handelsblatt: „Mit der Fusion der regionalen Telefongesellschaften Bell Atlantic und GTE entsteht einer neuer US-Telekom-Riese, der nicht nur in den örtlichen Märkten mitmischen will. Das Unternehmen will künftig auch national international tätig sein - wenn die Aufseher es zulassen (...) Die Fusionsvereinbarung sieht vor, daß Bell Atlantic, die größte regionale Telefongesellschaft, GTE, die drittgrößte regionale Telefongesellschaft, für 52, 88 Mrd.\$ übernimmt. Bell Atlantic entstand nach der Zerschlagung von AT&T im Jahre 1982 als sogenanntes Baby Bell. Nach der Fusion mit der New Yorker Telefongesellschaft Nymex im vergangenen Jahr stieg die Gesellschaft zum größten regionalen Anbieter in den USA auf; diese Position wurde jedoch durch den noch nicht abgeschlossenen Zusammenschluß von SBC und Ameritech gefährdet. Bell Atlantic versorgt 40 Millionen Kunden an der US-Ostküste mit Telefonanschlüssen und Mobiltelefonservice. Damit verfügt Bell Atlantic über ein geographisch recht geschlossenes Geschäftsgebiet. Das nimmt sich im Fall von GTE ganz anders aus. Die Gesellschaft agiert in 50 Bundesstaaten als Anbieter von Ferngesprächen und hatte in diesem Geschäftsfeld zuletzt 2 Mio. Kunden. In 28 Staaten bietet sie lokales Telefon an und hat dort 21,5 Millionen Kunden. GTE bietet zudem Internet- und Mobiltelefon-Service in 17 Bundesstaaten an. GTE ist nicht aus der Zerschlagung von AT&T entstanden und unterliegt nicht den Auflagen, die für die sogenannten Baby Bells gelten: Sie dürfen erst dann in das überregionale und internationale Geschäft einsteigen, wenn sie Wettbewerb in ihren eigenen 'Konzessionsgebieten' zulassen, was bisher nicht der Fall ist.“ 'In den USA entsteht ein neuer Riese', in: Handelsblatt vom 29, 07, 1998, S. 13.

⁴⁷⁰ H.-Hagen Härtel/R. Jungnickel et al, Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel..., a.a.O., S. 348. „In den Vereinigten Staaten gab es ursprünglich ein umfassendes homogenes, vertikal integriertes System, bekannt unter dem Namen Bell-System: ein einziger Netzgerätehersteller, ein einziges Fernmeldenetz, und ein einziger Fernmeldemarkt, der mehr als 35% des Weltmarkts ausmacht. Nach dem Entflechtungsabkommen von 1982 wurde dieses System aufgebrochen. Der Fernbereich wird nach wie vor von AT&T beherrscht, mittlerweile gefolgt von MCI und GTE-Sprint. Jedes der beiden letzteren Unternehmen hat die Größe einer kleineren Fernmeldeverwaltung in Europa. Der größte Teil des Bell-Systems wurde neu geordnet und was die technischen Normen und Spezifikationen betrifft, gewährleistet die Beteiligungsgesellschaft Bellcore nach wie vor eine enge Zusammenarbeit der Bell-Betriebsgesellschaften, so daß die Integrität des Systems in technischer Hinsicht erhalten bleibt.“ EG-Kommission, Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte, Brüssel 1987, S. 72.

⁴⁷¹ Vgl. Huffschild, a.a.O., S. 52-53.

⁴⁷² H.-H. Härtel/R. Jungnickel et al., a.a.O., S. 348.

der Internationalisierung eher noch zunahm und hochentwickelte Telekommunikationsdienstleistungen eine immer wichtigere Rolle spielten.⁴⁷³

Gleichzeitig sollten jedoch die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte und die Schaffung neuer Rahmenbedingungen für den freien Wettbewerbs im einheitlichen Binnenmarkt koordiniert und planmäßig durchgeführt werden.⁴⁷⁴ Dies bedeutete die Deregulierung der staatlichen Kontrolle und gleichzeitig die Reregulierung auf europäischer Ebene. Die Kommission und der Rat setzten dabei nicht nur auf einseitige Liberalisierung und Deregulierung. Vielmehr hatten sie ein Interesse an einer einheitlichen europäischen Marktregulierung, einem stufenweisen koordinierten Zeitplan der Liberalisierung und einer gemeinschaftlichen Standardisierung und Normierung.

Diese Entwicklung bringt durch den Wegfall der staatlichen Monopolstruktur des Fernmeldewesens den Verbrauchern *vorübergehend* Kostenvorteile. Aber dieser Strukturwandel führt auch zu gravierenden Anpassungsproblemen:

- a) Der Begriff des Fernmeldewesens als ein öffentlicher Dienst gehört damit endgültig der Vergangenheit an. Die Telekommunikation ist nicht mehr staatlich geförderter Dienstbereich im öffentlichen Interesse wie die Post und einst die Bahn, sondern stärker von der privaten Leistungsfähigkeit der jeweiligen Verbraucher abhängig geworden.
- b) Die Beschäftigten in dieser Branche sind von den gewaltigen Privatisierungswellen am stärksten betroffen. Die Festnetzbetreiber und die Gerätehersteller kündigen den radikalen Umbau ihrer Geschäfts- und Beschäftigungsstruktur an. In dieser Branche wird ein Stellenabbau von 50% erwartet. Damit ist der Telekommunikationssektor ein klassisches Beispiel für die gezielt betriebene Politik der Flexibilisierung und vor allem der technologisch bedingten Freisetzung von Arbeitskräften⁴⁷⁵.
- c) Die Konkurrenzverhältnisse in diesem Bereich werden national, europäisch und global völlig neu umstrukturiert. Da diese Umstrukturierung sowohl länder-/branchenspezifisch als auch firmenspezifisch inzwischen sehr unterschiedlich abläuft, bleibt offen, wie die neue Wettbewerbsstruktur aussehen wird. Klar ist jedoch, daß sich die fordistischen nationalen Konkurrenzverhältnisse in diesem Bereich längst aufgelöst haben. Insbesondere die neuen Geschäftsbereiche wie die Mehrwertdienste und der Mobiltelefonbereich sind dem völlig freien grenzüberschreitenden Wettbewerb ausgesetzt. Mit der Annahme des Zeitplans über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur haben alle Mitgliedsstaaten der EU bis Januar 1998 die vollständige Privatisierung (mit der Übergangsregelung für die Ausnahme) und dementsprechend die Gewährleistung des freien Wettbewerbs vereinbart.⁴⁷⁶

⁴⁷³ Vgl. G. Fehlöter, Internationalisierung und staatliche Regulierung des Netzwettbewerbs. Zum Wandel des Fernmeldewesens in Großbritannien, in: J. Esser/B. Lühje/R. Noppe (Hg.), Europäische Telekommunikation im Zeitalter der Deregulierung - Infrastruktur im Umbruch, Münster 1997, S. 79.

⁴⁷⁴ Auf die besondere Bedeutung dieser systematischen Liberalisierung durch das Engagement der Kommission weist Sousanne K. Schmidt folgendermaßen hin: „Damit war in den Anfängen der europäischen Telekommunikationspolitik ein wichtiger Präzedenzfall für die weitere Politik in diesem Sektor und für andere Bereiche geschaffen worden.“, Sousanne K. Schmidt, Liberalisierung in Europa..., a.a.O., S. 138.

⁴⁷⁵ Vgl. J. Rifkin, Das Ende der Arbeit - und ihre Zukunft, Frankfurt/ M. 1996, S. 26ff..

⁴⁷⁶ „Ein klarer Zeitplan auf Gemeinschaftsebene wurde durch die Ratsentschließung 93/C213/01 vom 22. Juli 1993 für die künftige Entwicklung des Telekommunikationssektors in der Europäischen Union vorgegeben. Damit wurden - vorbehaltlich bestimmte Übergangsregelungen für die Liberalisierung des öffentlichen Sprach-

Mit der schritt- und stufenweisen Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich ab 1996 ist die Transnationalisierung der Konkurrenzverhältnisse der Telekommunikationsmärkte in der Europa/EU beschleunigt worden und hängt immer mehr von den transnationalen Bedingungen der Kapitalverflechtungen ab.⁴⁷⁷ Bisher sind die folgenden Tendenzen dazu festzustellen:

- a) Im Falle der Privatisierung behält der Staat in vielen Fällen *noch* den mehrheitlichen Besitz (51%) der Aktien, wodurch er seine Mitwirkungsfähigkeit zumindestens über die Personal- und Managementpolitik nicht verliert.
- b) Wenn das Unternehmen zu mehr als 50% privatisiert wird, errichtet der Staat eine neue Quasi-Regulierungsinstitution (Regulierungsbehörde wie bei der BRD bzw. in Frankreich).
- c) Drittens: Bei der vollständigen Privatisierung soll der Kernbereich – wie z. B. Telefongeschäft – bei einem heimischen Unternehmen (z. B. wie bei Britische Telekom) verbleiben, wodurch die unbegrenzte Beteiligung und Einflußnahme von ausländischen Unternehmen und privaten Anleger indirekt kontrolliert und verhindert werden soll.

Es zeigt sich, daß der Staat aus strategischen, infrastrukturellen und politischen Gründen seine Kontrollmöglichkeiten über die Telekommunikationsindustrie nicht ganz aufgeben und sie gerne weiter in seinem Einflußbereich behalten will. Der eigentliche Anlaß der Privatisierung und Deregulierung lag darin, daß der Staat seine Unternehmen der Wettbewerbslogik des Marktes aussetzen wollte. Personelle und technische Rationalisierung lassen sich so flexibler und marktnäher als unter seiner Kontrolle durchführen. Damit wollte sich der Staat unter dem Druck der Globalisierung aus seiner 'nicht mehr zeitgemäßen' Verpflichtung zur Sicherung der öffentlichen Infrastruktur entlassen sowie von den finanziellen Lasten durch die verschiedenen Subventionen entlastet werden. Dieser Prozeß wurde allerdings durch die *zunehmende Konvergenz von Telekommunikations- und Informationstechnologie* begleitet. Dies führte dazu, daß in allen Mitgliedstaaten Überlegungen über die künftige Organisationen von ordnungspolitischen Anpassungen in Gang kamen.⁴⁷⁸ In diesem Zusammenhang stellt sich die

telefondienstes bestätigt.“ Vgl. EG-Kommission: Mitteilung der Kommission. Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze: Teil 1 Grundsätze und Zeitrahmen. KOM (94) 440, Brüssel 1994, S. 11. Die Gründe für die Ausnahmeregelung (fünfjährige Übergangsfristen: Griechenland, Portugal, Spanien) liegen darin, daß die Infrastrukturen in den Mitgliedsländern sehr unterschiedlich entwickelt sind oder die notwendige Privatisierung in einigen Ländern noch voranschreiten muß.

⁴⁷⁷ „Eine Entscheidung über die Aufhebung des Netzmonopols wurde von der EU zunächst bis 1995 aufgeschoben. Nachdem der deutsche Postminister jedoch seine Absicht angekündigt hatte, das Telefondienstmonopol und das Netzmonopol gleichzeitig aufzuheben - möglicherweise sogar im nationalen Alleingang - und auch Großbritannien und die Niederlande eine Aufhebung des Netzmonopols parallel zum Telefondienstmonopol befürworteten, hat der Ministerrat Ende November 1994 überraschend beschlossen, daß zum 1.1.1998 auch die bisherigen Netzmonopole dem Wettbewerb geöffnet werden sollen. Das bedeutet, daß in- und ausländische Konkurrenten ihre Telekommunikationsdienste auf eigenen Leitungen anbieten könnten und nicht mehr darauf angewiesen wären, Leitungen der Telekom zu mieten. Bisher beklagten die privaten Konkurrenten, daß die Wartezeiten für Mietleitungen zu lang und die Preise überhöht seien. Hinsichtlich der 'alternativen Netze' wurde bisher lediglich die Kommission aufgefordert, Vorstellungen für ihre Freigabe zu erarbeiten (Europe vom 19.11.94). Insbesondere die großen Energieversorgungsunternehmen drängen darauf, ihre eigenen Leitungen für den internen Telefonverkehr ('corporate network') zu Netzen zusammenschalten und kommerziell nutzen zu dürfen.“ H.-H. Härtel/R. Jungnickel et al., Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel..., a.a.O., S. 347.

⁴⁷⁸ Vgl. EG-Kommission, Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte, KOM (87) 290, endg., Brüssel 1987, S. 2.

Frage: Wenn die instrumentelle Zielsetzung bei der Privatisierung und Deregulierung von staatlich regulierten Telekommunikationsmärkten liegt, wieso findet dann *gleichzeitig* ein europäischer Institutionalierungsprozeß statt? Vor welchem Hintergrund wurde dieser begonnen und welche Veränderungen bringt er für die Unternehmensstrukturen, die bestehende Regelsysteme und die Arbeitsbeziehungen mit sich?

Zunächst ist die global zu beobachtende Umwälzung im Telekommunikationsbereich auf tiefgreifende technische Veränderungen zurückzuführen. Es handelt sich also um *die fortschreitende Verschmelzung von Telekommunikations- und Datenverarbeitungstechnologie und die wachsende Integration von Sprach-, Text- und audio-visueller (Bild-) Kommunikation*. Im Hinblick auf diese Entwicklung faßte die Kommission der EG die wichtigsten Dimensionen des europäischen Institutionalierungsprozesses in ihrem 'Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte' von 1987 zusammen: a) technische, b) wirtschaftliche, c) ordnungspolitische Dimensionen. Die allgemeinen Ziele der gemeinschaftlichen Telekommunikationspolitik sind:

- „Förderung der Errichtung einer fortgeschrittenen europäischen Telekommunikationsinfrastruktur,
- Beitrag zur Schaffung eines gemeinschaftsweiten Marktes für Dienste und Geräte der Kommunikationstechnik,
- Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie und der Anbieter von Dienstleistungen.“⁴⁷⁹

Dies bedeutet eine Umorientierung von der hauptsächlich national konzentrierten Regulationsstruktur und -praxis zur Verstärkung der gemeinsamen europaweiten Marktförderung und -regulierung. Das Zusammenwachsen von Telekommunikations-, Datenverarbeitungs- und audio-visueller Technologie verwischt also die Grenzlinien zwischen dem Telekommunikationsnetz und dem *Endgerätesektor* sowie zwischen den traditionell im Rahmen des Monopols angebotenen Diensten⁴⁸⁰ (*Grunddienst*) und den Diensten, die in einem wettbewerbsori-

⁴⁷⁹ Vgl. Ebd. S. 11. „Im Hinblick auf diese Ziele hat die Kommission in den letzten zwei Jahren eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt und eine rasche Zustimmung durch den Rat im Rahmen von fünf Aktionslinien erzielt:
- Koordinierung der künftigen Entwicklung des Fernmeldewesens in der Gemeinschaft und gemeinsame Infrastrukturvorhaben.

Dies betrifft insbesondere die wichtigsten künftigen Etappen der Netzentwicklung - das dienstintegrierende digitale Telekommunikationsnetz (das „ISDN“), die digitale Mobilfunkkommunikation und die Einführung der künftigen Breitbandkommunikation,

- Schaffung eines gemeinschaftsweiten Marktes für Endgeräte und Netzanlagen. Förderung europaweiter offener Normen, um allen Marktteilnehmer gleiche Chancen zu bieten,

- Inangriffnahme eines Programms vorwettbewerblicher und 'prä-normativer' Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der für die integrierte Breitbandkommunikation erforderlichen Technologien (Programm RACE),

- Förderung der Einführung fortgeschrittener Dienste und Netze in den weniger begünstigten Rand-Regionen der Gemeinschaft,

- Erarbeitung einer gemeinsamen europäischen Haltung bezüglich der internationalen Diskussionen in diesem Bereich.“ A.a.O., S. 11-12.

⁴⁸⁰ „Eine allgemeine Übereinstimmung über die Definition dieser sogenannten Grund-Dienste liegt nicht vor, nicht einmal zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Die Unmöglichkeit einer auf 'technischen Kriterien' beruhenden genauen Definition ist eine neue, wesentliche Folge der technologischen Entwicklung. Darin bestehen die Schwierigkeiten von Abgrenzungen- 'Basis'(Grund)-Dienste und 'Mehrwert'-Dienste. Die zunehmenden Kompliziertheiten der einheitlichen Regulierung ergeben sich mit der Entwicklung der folgenden ver-

entierten Umfeld angeboten wurden (*Mehrwertdienst*)⁴⁸¹. Die europäischen Unternehmen reagierten strategisch und zielbewußt auf diesen Strukturwandel. Darauf weisen auch die folgenden Bemerkungen der Kommission hin: „Nach Auffassung der Vereinigung der Industrien der Europäischen Gemeinschaft (UNICE) wird sich die Dimension der nationalen Märkte demnächst in zunehmendem Maß als unzulänglich erweisen, wenn es darum geht, Umsätze in der Größenordnung zu erzielen, wie sie zur Deckung der Forschungs-, Entwicklungs- und Marketingkosten der meisten Fernmeldeerzeugnisse erforderlich wären. Die Entwicklungskosten einer digitalen Vermittlungseinrichtung für den Fernsprechverkehr einschließlich Software belaufen sich auf mehr als 1 Mrd US-Dollar. Soll sich die Einführung eines digitalen Telefonvermittlungssystems wirtschaftlich rentieren, muß der Weltmarktanteil dieses Systems 8% betragen. Deshalb ist es wichtig, daß der Binnenmarkt der Gemeinschaft, der 20% des Weltmarkts ausmacht, unter angemessenen Bedingungen bezüglich der Öffnung der unter angemessenen Bedingungen bezüglich der Öffnung der einzelnen nationalen Märkte unverzüglich verwirklicht wird.“⁴⁸²

Damit wird eine aktive Politik zum grundsätzlichen Umbau der europäischen Telekommunikationsmärkte von den Unternehmen eingefordert. Gleichzeitig sollte sich die Telekommunikationspolitik der EU-Kommission daran ausrichten, durch Liberalisierung die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu fördern und zugleich den Telekommunikationssektor im Binnenmarkt als ganzes - insbesondere gegenüber der zunehmenden amerikanischen und japanischen Konkurrenz ordnungspolitisch- zu regulieren.

„Der Übergang zu einem gemeinschaftsweiten wettbewerbsorientierten Dienstleistungsmarkt ließe sich durch Gemeinschaftsrichtlinien bezüglich der Bereitstellung einer offenen Netzinfrastruktur (Open Network Provision - ONP) erheblich beschleunigen. Solche Richtlinien könnten auf Artikel 100 A bzw. 90 (3) für technische Spezifikationen bzw. Netzzugang basieren.“⁴⁸³ Konkret ist dies zunächst vor allem unter der Überlegung über die veränderten technologischen Rahmenbedingung vorgenommen worden. Die Liberalisierungswelle verläuft schon aufgrund der technischen Entwicklung in mehreren Etappen:

- a) „Die Verschmelzung von Telekommunikations- und Datenverarbeitungstechnologie, mit anderen Worten: die Anwendung der Computertechnologie auf die Telekommunikation beinhaltet zuallererst die Digitalisierung der Übertragungsnetze. Die Digitalisierung und damit verbundenen neuen Übertragungstechniken - Lichtwellen - Leiter (Glas-

schiedenen Formen der Dienste, wie a) Basis (Grund) Dienste, b) Neue Grund-Dienste, c) Zusätzliche Funktionen, d) Mehrwertdienste, e) ISDN-Dienste.“ EG-Kommission, Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte, KOM (87) 290, Brüssel 1987, S. 14.

⁴⁸¹ „Die wettbewerbsbestimmten Dienste umfassen insbesondere auch die sog. Mehrwertdienste. Traditionell waren die `reservierten Dienste´ in den Mitgliedstaaten stets der Fernsprech- und der Telexdienst, die generell als `Grund-Dienste´ angesehen wurden. Beide sind *universelle Dienste* (Hervorhebung von H.-G. Lee), das bedeutet, daß sie flächendeckend und auf Antrag allen Benutzern unabhängig von deren Standort innerhalb des Hoheits- bzw. Franchise-Gebiets des Anbieters und unabhängig von den Kosten der Anschaltung an das Netz zu weitgehend gleichen Bedingungen angeboten werden. Allein auf den Fernsprechverkehr (Sprachübertragung) entfallen z. Zt. 85-90% der jährlichen Einnahmen aus dem insgesamt 63 Mrd ECU belaufen.“ A.a.O., S. 65.

⁴⁸² A.a.O., S. 92.

⁴⁸³ EG-Kommission, Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte, a.a.O., S. 92.

faser) und Satellit - haben die Forschungs- und Entwicklungskosten in der Industrie dramatisch erhöht.“⁴⁸⁴

- b) „Die Digitalisierung stellt gewaltige Probleme bezüglich der künftigen Netzgenerationen in Europa. Die neuen Generationen - das dienstintegrierende digitale Netz (ISDN), die künftige digitale Mobilfunkkommunikation und die integrierte Breitbandkommunikation (IBC) - erfordern eine neue Dimension der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Netzbetreibern einschließlich einer koordinierten Strategie bei der Einführung neuer Techniken, wenn europaweite Kommunikation bleiben soll.“⁴⁸⁵
- c) „Zur Gewährleistung effizienter Kommunikation zwischen den hochentwickelten Datenverarbeitungs-Endgeräten von morgen müssen `high-level` Dienst-Kommunikationsprotokolle vereinbart und die Netzschnittstellen für Endgeräte festgelegt werden. Die Normungsgremien in der Gemeinschaft, sowohl im Fernmelde- als auch im Datenverarbeitungsbereich, sehen sich einer Komplexität neuen Ausmaßes gegenüber. Sich dieser Herausforderung zu stellen, ist eines der Hauptziele der Kommission bezüglich der Erstellung von Normen für den Bereich der Informationstechnologie und der Telekommunikation. Sie arbeitet auf diesem Gebiet eng zusammen mit SOG-T und CEPT auf der einen sowie mit der Gruppe Hoher Beamter für die Normung im Bereich Informationstechnologie (SOGITS) und mit CEN-CENELEC auf der anderen Seite.“⁴⁸⁶

Kurzum: „Die `Computerisierung` der Vermittlungseinrichtungen hat die Kosten von Vermittlung und anderer Netzintelligenz absinken lassen. Gleichzeitig ist der Softwareanteil an den gesamten Entwicklungskosten von Vermittlungsanlagen in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen und liegt mittlerweile bei etwa 80%. Dies ist einer der Hauptgründe für die derzeitige intensive Restrukturierung der Telekommunikationsindustrie.“⁴⁸⁷ Gleichzeitig ist festzustellen: „Die neue Technologie hat zwei Entwicklungen ausgelöst, die von dieser Situation wegführen. Erstens sind zu den bisherigen Diensten neue, ausschließlich durch die Funktionen der entsprechenden Endgeräte definierte Dienste hinzugekommen, die insofern auf kein bestimmtes Netz festgelegt sind. Zweitens wird mit der Einführung des ISDN die Möglichkeit geschaffen, eine breite Palette von Diensten in einem einzigen, `neutralen`, d.h. dienstunabhängigen Netz anzubieten. Auf mittlere und lange Sicht werden alle modernen

⁴⁸⁴ A.a.O., S. 25. Die Ursachen dieses technologischen Wandels lassen sich wie folgt zusammenfassen: a) Wachsende `Intelligenz` bei Netzen und Endgeräten, b) Veränderung der Kostenstruktur des Netzes, c) die Entwicklung von multifunktionalen Endgeräten, d) die Entwicklung fortgeschrittener multifunktionaler Nebenstellenanlagen (PABX), e) die Entwicklung von `intelligenten` privaten Netzen. Vgl., a.a.O., S. 30-32.

⁴⁸⁵ „Diesem Ziel dienen die von der Kommission in enger Zusammenarbeit mit der Gruppe Hoher Beamter `Telekommunikation` (SOG-T) und mit der CEPT ausgearbeiteten Initiativen zum Thema fortgeschrittene Telekommunikationsinfrastruktur, insbesondere mit Bezug auf ISDN und IBC (letzteres im Rahmen der RACE-Initiative).“ Ebd.

⁴⁸⁶ Ebd.

⁴⁸⁷ Ebd. S. 31. Insbesondere ist dabei auf Folgendes hingewiesen worden: „Vor der Einführung der programmgesteuerten Vermittlung und der Digitalisierung der Netze waren Telekommunikation und Datenverarbeitung zwei weitgehend getrennte Bereiche. Die technologische Entwicklung hat diese Trennung nahezu aufgehoben (...) Die neuen Technologien werden erst in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehntes mit der Einführung der vollen Digitalisierung, des dienstintegrierenden digitalen Netzes (ISDN) und, etwas später, der integrierten Breitbandkommunikation (IBC) voll zum Tragen kommen.“ Ebd.

Fernmeldenetze zunehmend 'neutral', d. h. weitgehend unabhängig von den Diensten, die sie transportieren, sein.⁴⁸⁸ Die *wirtschaftlichen Aspekte bzw. Hintergründe* stehen erstens im Zusammenhang mit dem Strukturwandel der gemeinschaftlichen Wirtschaft, d. h. des Übergangs zur *Dienstleistungsökonomi*: „In dieser Entwicklung spielt die Telekommunikationstechnik eine entscheidende Rolle. Früher wurden die meisten Dienstleistungen außer im Transportwesen und im Bereich des Fremdenverkehrs an Ort und Stelle in direktem Kontakt von Mensch zu Mensch erbracht (z. B. Bankgewerbe, Rechtsberatung, technische Beratung, Wirtschaftsberatung), oder sie waren, wie im Fall des Umgangs mit Computern, das Ergebnis eines weitgehend lokalen Dialogs zwischen Mensch und Maschine. Die Digitalisierung und die enorme Steigerung der Übertragungskapazität der modernen Fernmeldesysteme haben im Zusammenwirken dazu beigetragen, aus Dienstleistungen Wirtschaftsgüter zu machen, die mindestens ebenso marktfähig sind wie Waren.“⁴⁸⁹

Desweiteren ist zweitens die veränderte Dimension dieser Dienstleistungsgüter zu nennen: von der ortsgebundenen Dienstleistung hin zur Dienstleistung als Handelsobjekt. „Rein technisch gesehen reduziert die moderne Fernmeldetechnik die wirtschaftliche Bedeutung geographischer Entfernungen. Es hängt jedoch a) von der physikalischen Infrastruktur und b) von den Rahmenbedingungen ab, ob diese Eigenschaft Europa enger zusammenführt oder weiter voneinander entfernen wird.“⁴⁹⁰

Drittens nimmt die Bedeutung der Investitionen in die Infrastruktur der Dienstleistungswirtschaft von morgen zu: „Der Telekommunikationssektor ist auf absehbare Zeit das größte und bedeutendste Feld für zivile Investitionen in neue Technologien und Dienstleistungen innerhalb der Gemeinschaft.“⁴⁹¹ Viertens: Der Ausbau einer grundlegenden Netzinfrastruktur. Fünftens wird auf die Notwendigkeit eines mehr wettbewerbsorientierten Marktes verwiesen.⁴⁹² Schließlich werden Beschäftigung und soziale Auswirkungen⁴⁹³ als wirtschaftliche Aspekte der Europäisierung des Telekommunikationsbereiches genannt.

⁴⁸⁸ Ebd.

⁴⁸⁹ A.a.O., S. 48. „Auf die Einführung der Compact Discs (CD) im Jahr 1982 folgt in den Unterhaltungselektronik – 16 Jahre später! – der logische zweite Schritt. Nachdem die digitale CD erfolgreich die analoge schwarze Schallplatte verdrängt hat, kommt jetzt die Markteinführung der ebenfalls digitalen DVD die zunächst digitale Videodisc hieß, später dann aber wegen ihrer vielseitigen Verwendbarkeit in Digital Versatile Disc umbenannt wurde. Mit dem gleichen Durchmesser, aber dem siebenfachen Speichervermögen der CD, kann die DVD auf einer Scheibe einen ganzen Spielfilm in hervorragender Bildqualität und perfektem Surround-Ton speichern – und bietet zusätzlich noch Platz für Untertitel in bis zu 23 Sprachen plus diverser Benutzerhinweise.“ `Das digitale Videozeitalter beginnt endlich auch in Europa`, in: Handelsblatt vom 12. 5. 1998, S. 32.

⁴⁹⁰ Ebd.

⁴⁹¹ Das erklärte Ziel ist dabei folgendes: „Die Anstrengungen müssen darauf ausgerichtet sein, die europäische Mikroelektronik- und Telekommunikationsindustrie in die Lage zu versetzen, sich einen angemessenen Anteil am expandierenden Heimmarkt zu sichern und auf diese Weise auch darüber hinaus konkurrenzfähig zu sein.“ Ebd. S. 48.

⁴⁹² „Die Digitalisierung von Vermittlung und Übertragung und die immer größer werdende Kapazität von Integrierten Schaltungen und Übertragungsmedien (Glasfaser und Satellit) schaffen neue Bedürfnisse und erschließen neue Möglichkeiten für die Sprach-, Bild- und Datenkommunikation (...) Nicht-Sprach-Mehrwertdienste, die derzeit in Europa verfügbar sind, umfassen u.a. Dienste (...) : Datenverarbeitungen und Datenbankdienste; Bildschirmtext (Videotex) Dienste; Kartenreservierung; Bankautomaten und andere Bankdienste; andere telekommunikationsvermittelte Einzelhandelsdienste einschließlich Fernkauf; elektronischer Datenaustausch für Bestellungen, Lieferungen usw. innerhalb von Industriesparten; elektronische Post; Textverarbeitung/Faksimile/Telex-Schnittstellen/Protokollumwandlung; Telemetrie- und Fernüberwachungsdienste u.s.w.. Zusätzlich zu den Nicht-Sprach-Mehrwertdiensten entwickeln sich Spezialdienste für Fernsprechteilnehmer, wie Konferenzschaltungen, zeitversetzte Übertragung, telefonischer Auftragsdienst u. s. w.“ EG-Kommission, Grünbuch ..., a.a.O., S. 54.

Aufgrund dieser Bewertung des technischen und wirtschaftlichen Strukturwandels konzentriert sich die Kommission letztlich darauf, einen ordnungspolitischen Rahmen zu schaffen. Die allgemeine Marktsituation⁴⁹⁴ brachte die Notwendigkeit einer europäischen Telekommunikationspolitik mit sich. Dies muß vor allem im Kontext der veränderten Produktions- und Tauschnorm in der globalisierten Ökonomie verstanden werden. Gleichzeitig wird der europäische Institutionalisierungsprozeß der Telekommunikationspolitik durch unterschiedliche Interessen artikuliert: „Die europäischen Arenen der Telekommunikationspolitik, der Forschung und Entwicklung sowie der Standardisierung bilden dabei die institutionellen Orte zur Vermittlung der verschiedenen beteiligten konfliktorischen Interessen.“⁴⁹⁵ In diesem Zusammenhang untersuchen wir nun die konkrete Europäisierung der Telekommunikationspolitik.

4.3.3 Europäisierung der Telekommunikationspolitik: ein neuer ordnungspolitischer Rahmen

Die gemeinschaftliche Telekommunikationspolitik⁴⁹⁶ in der EU verfolgt widersprüchliche Ziele und Interessen, weil sie einerseits die internationale Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen nationalen Unternehmen durch die Öffnung fremder Märkte fördern und diese andererseits zugleich vor dem Eindringen ausländischer Konkurrenten in den heimischen Markt schützen soll. Die konkreten Zielsetzungen europäischer Telekommunikationspolitik stellt die General-Direktion für >>Telekommunikationspolitik, Informationsmarkt und Nutzung der Forschungsergebnisse<< (GD XIII) in drei Punkten dar:

- 1) „die (selektive) Öffnung der Märkte

⁴⁹³ „Unmittelbar und kurzfristig betroffen sind von diesen raschen Veränderungen die Beschäftigten der Fernmeldeverwaltungen und der Telekommunikationsindustrie. Die Fernmeldeverwaltungen umfassen nahezu eine Million Beschäftigte in den Mitgliedstaaten. Die Fernmeldeindustrie beschäftigt weitere 350.000 Personen. Diejenigen, deren Aufgabe die Wartung und der Betrieb elektromechanischer Vermittlungseinrichtungen ist, sehen sich tiefgreifenden Veränderungen in der Qualifikation ihrer Arbeitsplätze gegenüber, die von der Einführung computergesteuerter Vermittlungseinrichtungen herrührt.“ Ebd.

⁴⁹⁴ „Im Bereich der öffentlichen Vermittlungssysteme, in dem Europa traditionell führend war, wurde die Kostenstruktur vollkommen umgekehrt. 1970 entfiel auf die Software 20% der gesamten Entwicklungskosten und auf die Hardware 80%. Bis 1990 wird das Verhältnis umgekehrt sein: 80% für Softwareentwicklung und 20% für Hardware (...) Um eine gesunde Marktbasis zu haben, muß der Hersteller eines neuen öffentlichen digitalen Vermittlungssystems einen Anteil von 8% am Weltmarkt erringen. Keiner der nationalen Fernmeldemärkte in der Gemeinschaft, die traditionell die Ausgangsbasis für die Hersteller in der Gemeinschaft sind, macht jedoch mehr als 6% des Weltmarkts aus.“ A.a.O., S. 91.

⁴⁹⁵ Vgl. R. Noppe, Europäische Arenen der Transnationalisierung von Technologiestrategien, in: J. Esser/B. Lühje/R. Noppe (Hg.), Europäische Telekommunikation im Zeitalter der Deregulierung – Infrastruktur im Umbruch, Münster 1997, S. 184.

⁴⁹⁶ „The origins of the Commission's successful strategy can be traced to the roundtable meetings organized by Davignon in the late 1970s (...) a consensus developed among leading corporate managers and commission officials in some high technology sectors to strengthen the European industry, in combination with the creation of a European market, especially in the field of information and communication technologies (ICT) (...) The real initiatives started in 1983 and, until 1987, concentrated on the development of policy proposals and programs and attempts to get them passed by the Council. Three concepts were developed in these years: promotion of European interests in the telecommunications market; harmonization of technical and regulatory frame conditions, and market liberalization. A second phase started with the Single European Act and the 1987 *Green Paper on Telecommunications*.“ G. Fuchs, The European Commission as Corporate Actor? – European Telecommunications Policy After Maastricht, in: C. Rhodes and S. Mazey (ed.), The State of The European Union, Vol. 3, Building a European Polity ?, Harlow 1995, S. 415.

- 2) die Förderung gemeinsamer europäischer Forschungsprojekte
- 3) die Entwicklung und Durchsetzung europäischer Normen“⁴⁹⁷

Die Kommission hat schon 1987 in ihrem „Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte“ das erste detaillierte Privatisierungsprogramm der europäischen Telekommunikationsmärkte vorgelegt. Der größte Teil davon ist inzwischen in die Tat umgesetzt, die stufenweise Marktöffnung und Liberalisierung ist vollzogen worden. J. Huffschmid bemerkt allerdings, daß sich trotz dieser Tendenz zur Privatisierung und Deregulierung die bestehende *formale* nationale Eigentumsstruktur in den gemeinschaftlichen Telekommunikationsmärkten nicht wesentlich verändert zu haben scheint.⁴⁹⁸ Jedoch verliert dieser nationale Besitzstand angesichts der neueren Dimension der technologischen Entwicklungen und der wachsenden transnationalen Verflechtung der Wertschöpfungskette immer mehr an Gewicht:

„Aus der Sicht der staatlichen und auch privaten Telekommunikationsunternehmen verändert sich damit die Wettbewerbssituation fundamental:

- Nationale, bisher als `natürlich´ betrachtete Monopole verlieren ihre Basis, wenn ihre Leistung technisch substituierbar bzw. die bestehenden technischen Möglichkeiten legalisiert werden. Zum Beispiel können die herkömmlichen terrestrischen Netze ganz oder teilweise ersetzt werden durch Richtfunkstrecken und private Mobilfunknetze oder geostationäre und zukünftig nicht geostationäre Satellitendienste“⁴⁹⁹.
- „Die hohen Forschungs- und Entwicklungskosten für die neuen Technologien bei immer kürzeren Innovationszyklen zwingen den Unternehmen eine Expansionsstrategie auf: Die Anbieter von Vermittlungs- und Übertragungstechnik zum Beispiel gehen von der Faustregel aus, daß Komplettanbieter für Telefon-, Daten- und Mobilfunknetze auf Dauer nur mit einem Marktanteil von mindestens 10 bis 15 v.H. bestehen können. Nur durch externes Wachstum können damit die hohen Entwicklungskosten in der Vermittlungs- und Übertragungstechnik und der Unterhalt weltweiter Service und Verkaufsnetze kompensiert werden (...)“⁵⁰⁰.
- Der fließende Übergang zwischen dem Telekommunikationssektor, der elektronischen Datenverarbeitung und dem Mediensektor verlangt die Präsenz großer Unternehmen auf allen Märkten. Die Zukunftstechnik `Multimedia´ als digitale Vernetzung von Telefon, Computer und Fernsehen mittels sog. `Datenautobahnen´ zeigt deutlich, wie stark die Interaktionen zwischen den verschiedenen Bereiche sind und wie die Entwicklung ver-

⁴⁹⁷ Vgl. Die EG-Kommission, Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsleistungen und Telekommunikationsgeräte.

⁴⁹⁸ Vgl. Huffschmid, Wem gehört Europa..., a.a.O., S. 62.

⁴⁹⁹ „Auch die `Corporate Networks´ - unternehmensinterne Telefonnetze - können und dürfen nicht nur landesweit alle Betriebsstandorte verknüpfen, sondern sie sind auch - wie die Genehmigung zur Vereinigung der Netze von RWE, Mannesmann und der Deutschen Bank zeigt (Wichmann 1994) - auf dem besten Weg, ein konkurrierendes Telefonnetz zu bilden. Wenn ab 1995 die privaten Netzbetreiber im Mobilfunk nicht mehr gezwungen sind, Mietleitungen der Telekom zu benutzen, sondern zwischen ihren Vermittlungsstationen eigene Leitungen schalten oder Richtfunkverbindungen aufbauen dürfen (Wichmann 1994), entsteht auch hier ein vom bisherigen Monopolisten technisch und finanziell unabhängiges Netz.“ Vgl. Hans-Hagen Härtel/Rolf Jungnickel et al., Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel..., a.a.O., S. 349.

⁵⁰⁰ Ebd.

laufen könnte. Damit treten die Unternehmen aller beteiligten Branchen in direkten Wettbewerb um die Dominanz auf der Programmseite (Datenbanken, Informationsdienste, Unterhaltungs- und Nachrichtenprogramme, Einkaufskanäle), auf dem Markt für Übertragungswege (Kabelfernseh- und Telefonnetze, Mobil- und Satellitenfunk) sowie dem Markt für die Hardware und Software für die Anschlüsse in Firmen und Haushalten.⁵⁰¹

In diesen Entwicklungen reflektiert sich der große Paradigmenwechsel von der alten fordistischen zur postfordistischen *Technologie-, Produktions- und Tauschnorm*. Während die Kommission ab 1983 die erste konkrete Europäisierung der Telekommunikationspolitik ausarbeiten begann, sind die Wettbewerbsbedingungen im Laufe der Zeit weitestgehend *irreversibel* entnationalisiert worden. Außerdem wurde die europäische Institutionalisierung der Marktregulierung sukzessive vorangetrieben: „Die Wahrnehmung der sich verändernden Strukturbedingungen des Weltmarktes führte zu der Absicht, Bedingungen für die Produktion fortgeschrittener informations- und kommunikationstechnischer Systeme zu schaffen, die einerseits die `economies of scale` ausnutzen und andererseits die notwendig gewordenen `kritischen Massen` im Bereich der Forschung und Entwicklung erzeugen konnten. Es sollten also vergleichsweise große Absatzmärkte institutionalisiert und darüber hinaus die Kooperation bei der Erzeugung neuer Technologien unterstützt werden.“⁵⁰² Vor diesem Hintergrund wurde die sog. „Konzertierung der Akteure“ mittels der Initiative der Kommission konkretisiert.

Die Tendenz zur Deregulierung der Telekommunikation ist schnell als ein länderübergreifendes Phänomen aufgefaßt worden. Dazu hat die EG systematisch beigetragen. Mit der Weiterentwicklung des einheitlichen Binnenmarktes haben die Kommission und der Rat mehrere Richtlinien, Entschließungen sowie Grünbücher erarbeitet. Hierzu gehören der „Beschluß des Rates über die *Normung* auf dem Gebiet der Informationstechnik und der Telekommunikation“ (87/95/EWG, in: Amtsblatt der EG, L 36/31), die „Richtlinie der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-*Endgeräte*“ (88/301/EWG, in: Amtsblatt der EG, L 131), die „Richtlinie des Rates zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch *Einführung eines offenen Netzzugangs* (Open Network Provision – ONP) (90/387/EWG, in: Amtsblatt der EG, L 192/1), die „Richtlinie der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste“ (90/388/EWG, in: Amtsblatt der EG, L 192), das „Grünbuch über ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der *Satellitenkommunikation* in der Europäischen Gemeinschaft (EG-KOM(90) 490)“, das „Grünbuch über ein gemeinsames Konzept für *Mobilkommunikation* und Personal Communications in der Europäischen Union (EG-KOM(94) 145), das „Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der *Kabelfernsehnetze*“ (EG-KOM(94) 440) und die „Entscheidung des Rates über die Grundsätze und den *Zeitplan für die Liberalisierung* der Telekommunikationsinfrastrukturen“ (94/C379/03, in: Amtsblatt der EG, C 379/4).

Diese Richtlinien und Beschlüsse beinhalten folgendes:

a) Die ersten konkreten Schritte zur Liberalisierung der europäischen Telekommunikationsmärkte erfolgten mit der „Richtlinie der Kommission vom 16 Mai 1988 über den Wettbe-

⁵⁰¹ A.a.O., S. 350.

⁵⁰² R. Noppe, Europäische Arenen der Transnationalisierung von Technologiestrategien, a.a.O., S. 186.

werb auf dem Markt für Telekommunikationsendgeräte“. In dieser ersten Phase wurde zunächst versucht, sich bei der Liberalisierung von bis dahin streng nationalstaatlich beschützten Märkten „auf den kleinsten und technologisch am wenigsten anspruchsvollen Bereich des Gerätesektors (Endgeräte - vor allem Telefonapparate, Faxgeräte, Fernschreiber)“⁵⁰³ zu einigen. Insbesondere hatte sich die Kommission in dieser ersten Phase der Konzertierung der Akteure auf die nicht-sensiblen Bereiche, die einen minimalen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten erforderten, konzentriert. Damit blieb die nationale Dominanz der großen öffentlichen und privaten Vermittlungssysteme, der jeweiligen nationalen Marktführer Alcatel, Siemens und Ericsson u.s.w.⁵⁰⁴ die den Löwenanteil des Geräteumsatzes (ca. 40%) ausmachen, unberührt. Die Bedeutung dieser Richtlinie lag jedoch darin, daß die Kommission mit den „Bestimmungen für die Transparenz und nicht-diskriminierende Wirkung der technischen Spezifikationen sowie für die Kündigungsmöglichkeit von Miet- und Wartungsverträgen“⁵⁰⁵ und mit der Aufhebung der verschiedenen Regulierungsmaßnahmen (z. B. die Festlegung von Zulassungsbestimmungen) erstmals die Abschaffung des bestehenden nationalen Monopols eingeleitet hatte.⁵⁰⁶ Damit war der Prozeß der Entnationalisierung dieser Märkte eingeleitet worden. Danach beschloß die Kommission sogleich die nächsten Maßnahmen für die Marktöffnung innerhalb der EU.

b) Noch bevor der Streit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten über die Liberalisierung des Endgerätemarktes beendet worden war, hatte die Wettbewerbsgeneraldirektion IV der Kommission im Jahr 1990 bereits die neue „Richtlinie über den Wettbewerb auf dem Markt für Kommunikationsdienste“⁵⁰⁷ ausgearbeitet. Dabei ging es zunächst um die Liberalisierung der Mehrwertdienste, d. h. genauer der zentralen Sprach- und Telefondienste. Durch diese Richtlinie war die Liberalisierung erstens nun in den Bereich der Netze, die bisher als nationalstaatliche Monopolgebiete noch unangetastet geblieben waren, übertragen worden. Zweitens war der Umsatz des Mehrwertdienstes im Vergleich zum zentralen Sprachdienst zwar noch relativ klein (ca. 15%), aber der neue Dienst gehörte mit der zunehmenden Durchsetzung der Informations- und Kommunikationstechnologie zu einem sehr schnell wachsenden Bereich. Der Trend in Richtung genereller Liberalisierung und Entnationalisierung war nun eindeutig. Danach wurde auch mit dem Angriff auf die öffentliche Infrastrukturleistung Telefon begonnen: „Der für Telekommunikation zuständige Ministerrat der EG

⁵⁰³ Vgl. Huffs Schmid, a.a.O., S. 59. Huffs Schmid weist darauf hin: „Auf diese Endgeräte entfielen 1991 aber nur knapp 16% des gesamten Geräteumsatzes und 3.2% des gesamten Telekommunikationsgeschäftes im Jahre 1991“, a.a.O., S. 60.

⁵⁰⁴ Ebd.

⁵⁰⁵ Vgl. Sousanne K. Schmidt, Liberalisierung in Europa..., a.a.O., S. 119.

⁵⁰⁶ Dieser Richtlinie wurde am Anfang aus Frankreich (mit Unterstützung einiger anderer Länder) großer Widerstand entgegengebracht. Beklagt wurde, daß die Richtlinie, die den Wegfall der nationalen Monopole des Telekommunikationsbereiches vorsah, mit Hinweis auf den Artikel 100a und 90III vertragswidrig sei. Dementsprechend kritisierte man, daß die Kommission keine Befugnisse bzw. Zuständigkeiten in dieser Frage habe. Der EuGH hatte zwar nicht die von der Kommission gewünschte Auslegung einer strikten Arbeitsteilung zwischen Artikel 100a und 90III angenommen, aber er hatte letztendlich zugunsten der Kommission unter Verweis auf die Dienstleistungsfreiheit nach Artikel 59 geurteilt. „Er sah aber schon auf Basis von Artikel 30 die Aufhebung der Endgerätemonopole als gerechtfertigt an, weil ausschließliche Rechte für den Import und die Vermarktung den innergemeinschaftlichen Handel behinderten“, Sousanne. K. Schmidt, a.a.O., S. 135, vgl., dazu ausführlich a.a.O., S. 125ff..

⁵⁰⁷ Vgl. Richtlinie der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste (90/388/EWG), Abl EG L 192/10, 1990.

beschloß am 16. Juni 1993 >>im Grundsatz<<⁵⁰⁸, auch den öffentlichen Fernsprechkdienst bis Anfang 1999 für den internationalen Wettbewerb zu öffnen.“⁵⁰⁹Inzwischen wurde dieser Vorgang weiter konkretisiert.

c) „Die ebenfalls am 28. Juni 1990 vom Ministerrat verabschiedete Richtlinie >>Zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision -ONP)<<⁵¹⁰ sollte dafür sorgen, daß die Anbieter von Mehrwertdiensten, die über keine eigenen Übertragungsnetze verfügen, freien und undiskriminierten Zugang zu den öffentlichen Telefonnetzen erhalten.⁵¹¹ Dadurch sollten die hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben der Netzbetreiber getrennt werden.⁵¹² Entscheidend ist dabei, daß dadurch die einheitlichen europäischen Normen in den Mitgliedsländern schrittweise umgesetzt werden müssen. Desweiteren legte die Kommission „für die nächste Ratssitzung im Mai 1993 einen umfassenden Bericht über ihre Beratungen mit privaten und staatlichen Akteuren vor, der die Frage der begrenzten Netzliberalisierung deutlicher thematisierte.“⁵¹³

d) Der Mobilfunk gehörte zu den am schnellsten wachsenden Bereichen in der Telekommunikation. Die Kommission hatte bereits die Liberalisierung in einem „Grünbuch über ein gemeinsames Konzept für Mobilkommunikation und Personal Communications“ in der Europäischen Union ausgearbeitet. Dies war bereits im Kontext des >>1992 Review<<⁵¹⁴ vorgeschlagen worden: „Für das Ziel, diesen Bereich in die europäische Telekommunikationspolitik einzubeziehen und möglichst vorteilhafte Rahmenbedingungen für seine Entwicklung bereitzustellen, wurde die Aufhebung bestehender ausschließlicher Rechte und aller weiteren Restriktionen im Angebot und Betrieb von Mobilfunkdiensten gefordert. Verschiedene Reregulierungsmaßnahmen, zum Beispiel für die Bedingungen der Lizenzierung und der Netzbeneutzung, sollten diese Veränderungen unterstützen. Aufgrund seiner detaillierten Vorschläge galt das Grünbuch auch als wegweisend für die weitere Entwicklung der Regulierung im Festnetzbereich (...).“⁵¹⁵

⁵⁰⁸ Vgl. Europe Dokumente, Nr. 1850 vom 21.07.1993, zitiert nach Huffs Schmid, a.a.O., S. 60.

⁵⁰⁹ A.a.O., S. 61.

⁵¹⁰ Vgl. Richtlinie des Rates zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision – ONP)(90/387/EWG), Abl EG L192/1, 1990.

⁵¹¹ Vgl. Huffs Schmid, S. 61.

⁵¹² Vgl. R. Noppe, Europäische Arenen der Transnationalisierung von Technologiestrategien, a. a. O., S. 191. „Dieser Richtlinie folgten weitere Regelungen von Einzelbereichen, wie etwa Mietleitungen, Telefondienste, ISDN etc.. Im Kern wurden mit diesen Maßnahmen die technischen und institutionellen Plattformen für den Wettbewerb unterschiedlicher Diensteanbieter geschaffen und abgesichert (...), ebd.

⁵¹³ Vgl., Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über die Konsultation zur Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste, KOM (93) 159 end., 28.4. 1993, S. 21. Sousanne K. Schmidt, Liberalisierung in Europa, a. a. O., S. 147: „Die Vorschläge gliederten sich in zwei Phasen. 1993 bis 1995 sollten bisherige Rechtsvorschriften angewandt und der Regulierungsrahmen weiterentwickelt werden. Vorbehaltlich weiterer Untersuchungen wurde vorgesehen, alternative Infrastrukturen für eigene Anwendungen, Firmennetze und geschlossene Benutzergruppen zu öffnen. Darüber hinaus wurden Grünbücher zum Mobilfunk und künftigen Infrastruktur für 1994 und 1995 angekündigt. In der zweiten Phase (1996 bis 1998) stünde dann die völlige Liberalisierung des Telefondienstes bis zum 1. Januar 1998 an, mit möglichen Übergangsfristen für einige Länder. Außerdem wurde der Einbezug der Satellitenliberalisierung in die Diensterrichtlinie angekündigt“, ebd.

⁵¹⁴ Vgl. Commission of the European Communities, DG XIII, DG IV: Public Comments on the 1992 Telecommunications review, XIII/93/66-EN, March 1993, zitiert nach Sousanne K. Schmidt, Liberalisierung in Europa..., a.a.O., S. 157.

⁵¹⁵ A.a.O., S. 158.

e) Während sich die Endgeräte- und die Diensterichtlinie vorrangig auf das Festnetz bezogen, veröffentlichte die Kommission Ende 1990 ihr >>Grünbuch über ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der Satellitenkommunikation in der Europäischen Gemeinschaft<<. Demnach sollte „durch ein Bündel verschiedener Liberalisierungs- und Reregulierungsmaßnahmen die Nutzung des Boden- und des Raumsegments liberalisiert und das Angebot von europaweiten Diensten erleichtert werden (...).“⁵¹⁶ Es handelte sich dabei um den ersten vorsichtigen Schritt zur Netzliberalisierung. Nach mehreren Entwürfen der Kommission und den Beratungen/Änderungsvorschlägen von der Gruppe der hohen Beamten (SOGT) sowie nach den Diskussionen im Rat und im EP wurde die Richtlinie für die Liberalisierung in diesem Bereich endgültig verabschiedet und ist Anfang 1995 in Kraft getreten. Insbesondere enthielt die Richtlinie eine neue Definition der besonderen Rechte der Kommission im Bereich der Endgeräte und Dienste: „Hiernach waren dies Rechte, die an eine begrenzte Zahl von Unternehmen verliehen wurden, ohne prinzipiell objektive, angemessene und nicht-diskriminierende Kriterien einzuhalten“⁵¹⁷ Die Kommission hatte bis zu diesem Zeitpunkt die generelle Liberalisierung im Telekommunikationsbereich - trotz des passiven und aktiven Widerstandes und der Verzögerungstaktik einiger nationaler Regierungen - durchgesetzt.

f) Die Liberalisierung der Telekommunikation ist ab Mitte der 90er Jahre von der Teilzur totalen Privatisierung der Dienste und Netze übergegangen. Dieser Schritt wurde durch die Liberalisierung der Sprachdienste, durch die Privatisierung der Netze des Kabelfernsehens und auch durch die Zulassung weiterer alternativer Netze der Anbieter Bahn, Energieversorgungsunternehmen u. s. w. beschleunigt: „Seit dem >>1992 Review<< und der Diskussion um die Sprachdienstliberalisierung war die vorzeitige Liberalisierung der bestehenden alternativen Netze der Bahnen, Elektrizitätsversorgungsunternehmen, Autobahnen und des Kabelfernsehens für die bereits liberalisierten Telekommunikationsdienste auf der Agenda, und einige Mitgliedstaaten (Großbritannien, Deutschland, Frankreich und die Niederlande) hatten sich Mitte 1993 bei der Entscheidung für die Sprachdienstliberalisierung im Rat offen hierfür ausgesprochen.“⁵¹⁸ In dessen Folge wurde zunächst der „Entwurf einer Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG betreffend die Aufhebung der Einschränkungen bei der Nutzung von Kabelfernsehtzen für die Erbringen von Telekommunikationsdiensten“⁵¹⁹ von der Kommission vorgeschlagen. Danach wurde dieser Entwurf durch weitere Diskussionen und Veränderungen 1995 endgültig als eine Richtlinie⁵²⁰ verabschiedet. Dies war mit der „Entschließung des Rates über die Grundsätze und den Zeitplan für die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastrukturen“⁵²¹ 1994 die letzte wichtige Stufe für die totale Liberalisierung im europäischen Binnenmarkt. Hiermit wurde die Liberalisierung aller öffentlichen Telefondienste bis zum 1. Januar 1998 mit einigen Ausnahmen (fünfjährige Übergangsfristen für die Länder wie Portugal, Griechenland, Spanien und Irland) politisch und rechtlich festgelegt.

⁵¹⁶ Vgl. Grünbuch über ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der Satellitenkommunikation in der Europäischen Gemeinschaft. KOM(90) 490 endg., Brüssel, 28. 11. 1990. Vgl. Sousanne K. Schmidt, Liberalisierung in Europa..., a.a.O., S. 152,

⁵¹⁷ A.a.O., S. 155.

⁵¹⁸ A.a.O., S. 159.

⁵¹⁹ Vgl. Abl EG C 76/8 vom 28. 3. 1995.

⁵²⁰ Vgl. Richtlinie 95/51/EG der Kommission vom 18. Oktober 1995, Abl EG L 256/49 vom 26.10.1995.

⁵²¹ Vgl. Entschließung 94/C 379/03 des Rates vom 22. Dezember 1994, Abl EG C 379/4 vom 31.12.1994.

Am Anfang waren die traditionellen Kernbereiche der Telekommunikation - das Telefonnetz -, die Dienste (insbesondere Grunddienst) und die Vermittlungs- und Übertragungstechnik nicht direkt von der europäischen Liberalisierungspolitik betroffen. In der ersten Phase ging es vor allem um die Teilprivatisierung von Mobilfunk und Mehrwertdiensten, sowie von Endgeräten. Die meisten Mitgliedsländer der EG haben z. B. neben der Wettbewerbsöffnung für den Endgerätemarkt und die Mehrwertdienste zwei oder mehr Mobilfunklizenzen vergeben. Dabei ging in der Regel die erste an die staatliche Telefongesellschaft und die zweite und dritte an konkurrierende Konsortien. Bis Mitte der 90er Jahre erfaßte die Liberalisierung des Telekommunikationssektors aber allmählich dessen Kernbereich: die Netze. Die Bildung von strategischen Allianzen und Joint-Ventures sowie die grenzüberschreitende Übernahmeaktionen zwischen den international führenden Telefongesellschaften hat sich seitdem atemberaubend beschleunigt. Die nationalen Telekommunikationskomplexe haben sich damit aufgelöst und die Konkurrenzverhältnisse sind längst über die territoriale Grenze hinaus ausgeweitet. Sie sind transnational und global komplexer geworden. Im Folgenden soll untersucht werden, wie diese Liberalisierung der Telekommunikation mit der gemeinsamen europäischen Forschungs- und Entwicklungspolitik seit Mitte der 80er Jahre verbunden ist.

4.4 Hauptakteure der Forschungs und Entwicklungspolitik

Die Entnationalisierung der Telekommunikation in der EG, die Entwicklung einer transnationalen Wertschöpfungskette und die europäische Reregulierung im Informations- und Telekommunikationsbereich vollziehen sich in mehreren Dimensionen: a) Die administrativen Richtlinien und Verordnungen legen die Rahmenbedingungen für die Liberalisierung und Deregulierung zugunsten des freien Wettbewerbs im Binnenmarkt fest. b) Die konkreten Aktionen werden mit der Entwicklung einer gemeinsamen F&E Politik sowie vermittels der Standardisierung von europäischen Normen umgesetzt. c) Schließlich sind die finanziellen Ressourcen für die Förderung von Projekten auf der europäischen Ebene von der europäischen Kommission bereitgestellt und verwaltet worden. Die Revision der Römischen Verträge durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987 hat entscheidend dazu beigetragen, eine vertraglich-verbindliche Grundlage für die gemeinsame F&E-Politik in der EG zu schaffen.

Unter dem Motto „Auf dem Weg in die Informationsgesellschaft“ hat sich in den 80er Jahren der Schwerpunkt gemeinsamer F&E-Politik der EG vom Energiebereich auf den Telekommunikations- und Informationsbereich verlagert. Die konkreten gemeinschaftlichen Forschungsrahmenprogramme seit 1987 haben sich allerdings in drei Stufen entwickelt; a) die erste Stufe: 1987-1991, b) die zweite Stufe: 1991-1994 und c) die dritte Stufe: 1994-1998. In der dritten Phase betrug der Anteil des Informations- und Telekommunikationsbereiches ca. 25% vom gesamten F&E-Etat der EU. Die gesamten Ausgaben in dieser dritten Phase umfassen ca. 13,1 Mrd. ECU. Darunter sind c.a. 3,9 Mrd. ECU für die Informations- und Telekommunikationstechnologien vorgesehen, d. h., knapp 0,8 Mrd. ECU pro Jahr.

Obwohl sich sowohl der Prozeß der Marktöffnung als auch die Kooperation in der Forschungs- und Entwicklungspolitik bislang den nationalen Interessen nicht völlig entzogen haben und ihr Umfang weiter hinter den Leistungen der jeweiligen Unternehmen zurückblei-

ben, haben die gemeinsamen Bemühungen um einheitliche Normen der Telekommunikationsmärkte in der EU beachtliche Fortschritte erzielt. Dabei haben die verschiedenen Akteure wie die Kommission, die TNKs sowie die jeweiligen nationalen Regierungen zwar einen zähen Verhandlungsprozeß für die europaweite Standardisierung und Vereinheitlichung der Normen der Telekommunikationsmärkte hinter sich. Letztendlich setzte sich jedoch ein gemeinsam artikuliertes Interesse durch.

In den 80er Jahre wurde hierzu eine neue europäische Initiative für eine gemeinsame Forschungs- und Technologiepolitik, wie z. B. EUREKA⁵²², gestartet; außerdem wurden von der Kommission mehrere Forschungsprogramme wie ESPRIT⁵²³, BRITE-EURAM⁵²⁴, RACE u.s.w. initiiert. Darunter gilt RACE (Research and Development in Advanced Communications Technologies in Europe) als das umfassendste Programm der EG im Bereich des Fernmeldewesens. Ein wichtiges Ziel war die Entwicklung von Technologien für Breitbandkommunikation, d. h. die gleichzeitige Übertragung von Ton, Bild und Daten. Dies war von Anfang an als Zehnjahresprogramm konzipiert, das in zwei Phasen durchgeführt werden sollte. Um die Kontinuität zu gewährleisten, wurde die zweite Phase im Juni 1991 als spezifisches Programm des dritten EG-Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung festgelegt. 1991 hatte sich jedoch die Perspektive stark verändert. Der Schlußbericht der ersten Phase stellte die veränderten internen und externen Rahmenbedingungen Anfang der 90er Jahre folgendermaßen dar:

„Was zu Beginn des Programms eine ehrgeizige, nahezu futuristische Vision zu sein schien, war nun zu einer realistischen Möglichkeit geworden. Man rechnete nunmehr zuversichtlich mit der kommerziellen Einführung der integrierten Breitbandkommunikation innerhalb von vier Jahren. Auch stand eindeutig fest, daß Telekommunikations- und Informationsdienste an der Schwelle zum 21. Jahrhundert eine entscheidende Rolle bei der weltweiten sozio-ökonomischen Entwicklung spielen würden. Angesichts dieser Veränderungen räumten

⁵²² „EUREKA: (European Research Coordination Agency) EUREKA ist eine 1985 gegründete europäische Initiative zur verstärkten Zusammenarbeit in Forschung und Technologie. Durch intensivierte industrielle, technologische und wissenschaftliche Kooperation soll die Wettbewerbsfähigkeit Europas in Schlüsselbereichen der Zukunft verbessert werden. Mitglieder sind neben den 15 Staaten der EG die Kommission, die EFTA-Länder und die Türkei. Die bisher knapp 400 (1990) ausschließlich zivilen Projekte werden von Industrie, Wissenschaft und den Regierungen der beteiligten Länder bestimmt. Sie werden in Privatinitiative marktorientiert organisiert und können mit bis zu 50% ihrer Kosten gefördert werden.“, W. Weidenfeld und W. Wessels (Hg.), Europa von A-Z, Bonn 1995, S. 361.

⁵²³ „Esprit (European Strategic Programme for Research in Information Technologies) ist ein seit 1984 laufendes Forschungs- und Entwicklungsprogramm in den Bereichen Informationstechnologien, Energie und industrielle Modernisierung. 1988 verabschiedete der Ministerrat die zweite Phase des mit 1,6 Mrd. ECU (für 1988-1992) umfangreichsten Forschungsprogramms der Gemeinschaft. In 400 Projekten in den Bereichen Mikroelektronik, Informationsverarbeitungssysteme, rechnerintegrierte Fertigung, integrierte Informationssysteme und informationstechnische Anwendungssysteme kooperieren Unternehmen, Universitäten und Forschungsinstitute aus der EG. Ziel von ESPRIT und anderen Forschungsprogrammen ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EG durch gemeinsame, vorwettbewerbliche Forschung.“ W. Weidenfeld und W. Wessels (Hg.), Europa von A-Z, Bonn 1991, S. 346-7.

⁵²⁴ „Brite-Euram (Basic Research in Industrial Technologies for Europe – Research and technological development programme in the fields of industrial manufacturing technologies and advanced materials) Spezifisches Forschungs- und Entwicklungsprogramm in den Bereichen industrielle Fertigungstechnologien und Verwendung fortgeschrittener Werkstoffe. Ausgestattet ist das Programm mit einem Etat von 499,5 Mio. ECU für 1989-1992. Ziel ist die Stimulierung der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Industrien u.a. auf den Gebieten Lasertechnik, Katalyse, Verbindungstechniken, neue Werkstoffe, rechnergestützte Planung und Fertigung“, a.a.O., S. 341.

das Europäische Parlament und der Ministerrat dem neuen spezifischen Programm Priorität ein. Es wurde innerhalb des Dritten Rahmenprogramms als erstes verabschiedet; der Arbeitsplan wurde vom Verwaltungsausschuß umgehend befürwortet. Im Juni 1991 wurde eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht; die Bewertung der Vorschläge erfolgte in September und Oktober 1991. Es wurde über 200 Vorschläge bewertet; Anfang 1992 liefen 95 Projekte an.⁵²⁵

Während sich die Projekte der Phase I auf die Bewertung von Optionen konzentrierten, wurde mit der Phase II die Einführung der IBC (integrierte Breitbandkommunikation) vorbereitet. Mit den Projekten von RACE II wurde die bestehende Zusammenarbeit zwischen gewerblichen Benutzern, der Telematikindustrie und Telekommunikationsbetreibern intensiviert. Des weiteren: „Der Schwerpunkt der neuen FuE - Arbeiten liegt auf Anwendungen, Diensten, Betrieb und Management, wobei jedoch gleichzeitig spitzentechnologische Entwicklungen zu konsolidieren und die Schlüsselbereiche für die kostenwirksame Bereitstellung von IBC-Diensten auszudehnen sind. Entsprechend dem Anhang zur Ratsentscheidung 91/352/EWG umfassen die Arbeiten acht prioritäre Bereiche:

Bereich 1: FuE auf dem Gebiet der IBC;

Bereich 2: Intelligente Netze/flexible Verwaltung der Kommunikationsressourcen;

Bereich 3: Mobil- und Privatkommunikation;

Bereich 4: Bild- und Datenkommunikation;

Bereich 5: Integrierte Diensttechnologien;

Bereich 6: Technologien der Informationssicherheit;

Bereich 7: Fortgeschrittene Kommunikationsfeldversuche;

Bereich 8: Testinfrastruktur und Kommunikation zwischen Teilnetzen (horizontaler FuE-Bereich, der die anderen prioritären Bereiche unterstützt)⁵²⁶

Eine vollständige Beschreibung der neuen F&E-Projekte der Phase II und ihrer Verbindungen zu denen der Phase I war den Jahresberichten 1992 (RACE '92) und 1993 (RACE '93) angefügt. Bemerkenswert war dabei, daß sich die Kommission in der weiteren Stufe der Zusammenarbeit der Forschung und Entwicklung des europäischen Fernmeldewesens unter RACE besonders mit der Erforschung und Entwicklung eines integrierten Breitbandkommunikationsnetzes befaßte, in das alle Bereiche der Telekommunikation, einschließlich der audiovisuellen Medien einmünden sollten.⁵²⁷ Allerdings: „RACE wurde, wie oben bereits dargestellt, 1984 konzipiert, am 1. Juni 1987 begonnen und ist am 31. Dezember 1995 ausgelaufen. Zum Gesamtvolumen von 2500 Mio. ECU trug die EU 1130 Mio. ECU bei. Die Ergebnisse aus RACE sollen heute in einem Nachfolgeprogramm mit der Bezeichnung ACTS (*Advanced*

⁵²⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, FuE im Bereich der fortgeschrittenen Kommunikationstechnologien für Europa (RACE), Schlußbericht über die Phase I (1988-1992) des Zehnjahresprogramms RACE, KOM(93) 118 endg., 1993, S. 30-31.

⁵²⁶ Ebd.

⁵²⁷ „Die erste Etappe von Race lief über 5 Jahre (von Juni 1987 bis Juni 1992) und ist von der EG mit insgesamt 505 Mill. ECU finanziert worden. Pro Jahr belief sich die Fördersumme also auf ca. 100 Mill. ECU. An den insgesamt 92 Projekten waren 306 Firmen aus 16 Ländern beteiligt, es reichte also über den Rahmen der EG hinaus.“ J. Huffschild, *Wem gehört Europa...*, a.a.O., S. 63.

Communications Technologies and Services), das im Kontext des vierten Forschungsrahmenprogramms durchgeführt wird, in der Praxis erprobt und implementiert werden.⁵²⁸

Dabei stellt sich die Frage, ob es sich bei „diese(r) gemeinsame(n) europäische(n) Forschungspolitik (...) um eine strategische Weichenstellung für ein einheitliches europäisches Telekommunikationsnetz“ oder eher um „die Organisation von Mitnahmeeffekten für die führenden europäischen Telekommunikationskonzerne“⁵²⁹ handelt. Tatsächlich ist das Gewicht der europäischen Forschung gegenüber den Ausgaben von einzelnen führenden Unternehmen noch gering. Zu recht weist Huffs Schmid auf diese bestehende Ungleichheit zwischen den nationalen bzw. unternehmerischen und den gemeinschaftlichen Investitionen hin: „Denn der Umfang von RACE ist im Vergleich zu den Konzernmitteln, die für Forschung und Entwicklung (F&E) aufgewandt werden, so gering, daß davon keine strategischen Impulse ausgehen dürften. Die jahresdurchschnittliche Gesamtfördersumme von 101 Mill- ECU oder 210 Mill. DM entspricht. Z.B. knapp 4% der Summe, die die 5 führenden Telekommunikations-Gerätehersteller 1987 für Forschung und Entwicklung ausgegeben haben (5.39 Mrd. DM). Siemens auch hat für die F&E 7 Mrd. DM und davon für Telekommunikation einen Löwenteil ausgegeben: Die demgegenüber bescheidenen Höhe der EG-Förderung macht diese ungeeignet als Hebel zur monetären Steuerung einer vernünftigen Modernisierungspolitik“.⁵³⁰

Die Bedeutung dieser europäischen Initiative liegt m. E. darin, daß nicht nur diese unmittelbar gemeinschaftlich verfügbaren materiellen Ressourcen, sondern auch die Koordinierungs- und Kooperationsnetzwerke (z. B.: gemeinsame Forschung und Entwicklung, Anwendungen, Dienste, Betrieb, und Management u.s.w.) zwischen den privaten Akteuren wie den TNKs, den nationalen Regierungen und der Kommission zunehmend an Gewicht gewinnen. Angesichts der veränderten Wettbewerbsformen der sich globalisierenden Märkte und der gewaltig steigenden Kosten verlieren bei der Forschungs- und Entwicklungspolitik sowohl die nationalstaatlichen Alleingänge als auch die einzelnen unternehmerische Strategien zunehmend an Bedeutung. Dies soll besonders im Hinblick auf die grundlegende Transformation der europäischen Telekommunikationsindustrie und des Begriffs der Infrastruktur in diesem Bereich betrachtet werden. Diese Veränderung signalisiert zugleich die Bedeutung des neuen Typs der postfordistischen europäischen Regulation als eine „Redefinition des traditionellen, in der Telekommunikation gültigen Infrastrukturbegriffs durch die Etablierung einer neuen, flexibel definierten und internationalen statt nationalen Technolgienorm“⁵³¹.

4.5 Standardisierung

Obwohl die Zusammenarbeit im Bereich der Forschungs- und Entwicklungspolitik bislang der Formierung spezifischer nationaler Interessen nicht völlig entzogen war und diese weiter hinter den Leistungen der jeweiligen Unternehmen stehen, wurden bei den Bemühungen, einheitliche Normen für die Telekommunikationsmärkte in der EU zu schaffen, auch

⁵²⁸ R. Noppe, Europäische Arenen der Transnationalisierung von Technologiestrategien..., a.a.O., S. 199.

⁵²⁹ Vgl. J. Huffs Schmid, Wem gehört Europa..., a.a.O., S. 61.

⁵³⁰ A.a.O., S. 63-64.

⁵³¹ Vgl. R. Noppe, Europäische Arenen der Transnationalisierung von Technologiestrategie..., a.a.O., S. 199.

Fortschritte erzielt. Dabei haben sich die verschiedenen Akteure wie die Kommission, die TNKs sowie die jeweiligen nationalen Regierungen gemeinsam für eine europaweite Standardisierung und Vereinheitlichung der Normen zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsposition entschieden.

Zum einen wurde die Marktliberalisierung durch die Einführung der obengenannten ONP-Politik gefördert, um das staatlich subventionierte öffentliche Netzmonopol und die gegenseitige Abschottung der Binnenmärkte allmählich aufzuheben. Aber dies bedeutete keineswegs die bedingungslose Liberalisierung und Deregulierung des europäischen Telekommunikationsmarkt.

Im Gegenteil wurden im März 1988 weitere Reregulierungen für die gemeinsame europäische Standardisierung mit der Gründung des ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*) beschlossen: „Mit der Bildung von ETSI wurden im Bereich der telekommunikationstechnischen Standardisierung und Normierung, der in Europa bis dahin von der CEPT⁵³² dominiert war, wesentlich veränderte Akteursstrukturen bei der Ausgestaltung neuer Technologien geschaffen. So erhielt das Institut nicht nur sämtliche Aufgaben der entsprechenden Untergruppe der CEPT, man ließ erstmals auch Vertreter der Telekommunikationsherstellerindustrie und der kommerziellen Anwender zu den Verhandlungen zu.“⁵³³ In diesem Zusammenhang ist die Gründung einer weiteren europäisch orientierten Forschungsorganisation der Netzbetreiber im März 1991, des EURESCOM (*European Institute for Research and Strategic Studies in Telecommunications GmbH*) in Heidelberg⁵³⁴ von besonderer Bedeutung: „Das Institut koordiniert verschiedene Forschungsaktivitäten von 20 europäischen Netzbetreibern und ist wesentlich an der Spezifikation von europaweiten Versuchen in der Breitbandtechnologie beteiligt.“⁵³⁵

Die europäische Standardisierung der Telekommunikationsnormen hat sich parallel mit der Globalisierungstendenz der Telekommunikationsmärkte entwickelt. Zum Beispiel haben die europäischen Unternehmen 1983 in der ISO (*International Standardisation Organisation unter der UNO*) ein offenes, herstellernunabhängiges Referenzmodell (*OSI-Open Systems Interconnection*) für die Normierung der Datenkommunikation, durchgesetzt. Damit soll ihre Position gegenüber den amerikanischen und japanischen Konkurrenten verteidigt und gestärkt werden. Ein weiterer wichtiger Schritt in Richtung europäischer Harmonisierung wurde im Bereich des Mobilfunks unternommen. „Ab Mitte der 80er Jahre erarbeitete eine Unterorganisation der >>Konferenz der europäischen Post- und Fernmeldeverwaltungen<<(CEPT), die >>Groupe Speciale Mobile<<(GSM), spezifische europäische Standards für Mobilfunknetze. Hieran müssen sich alle Unternehmen anpassen, die auf dem Mobilfunkmarkt in Europa mithalten wollen. Diese Strategie war erfolgreich, und der GSM-Standard, der mittlerweile in

⁵³² „Die CEPT (Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications) wurde 1959 als Form der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Telekommunikation gebildet. Sie umfaßte alle 26 Fernmeldeverwaltungen der EG und der EFTA, zitiert nach Roppe, Europäische Arenen der Transnationalisierung von Technologiestrategien“, a.a.O., S. 204.

⁵³³ A.a.O., S. 191.

⁵³⁴ A.a.O., S. 192.

⁵³⁵ „Die Gründung von EURESCOM läßt sich als deutliche Reaktion der Netzbetreiber auf die veränderten Akteursstrukturen und Kräfteverhältnisse in der europäischen Telekommunikation interpretieren. Wie schon Anfang der 80er Jahre im Rahmen der CEPT sollte die Dominanz der Fernmeldemonopole im Bereich der Technologieentwicklung gegenüber europäischen Institutionen verteidigt werden.“, ebd.

>>Global System for Mobile Communications<< umbenannt wurde, reicht weit über Europa hinaus. Mitte 1993 hatten sich bereits 50 Länder für die Einführung der europäischen Norm beim Aufbau ihrer Mobilfunknetze entschieden.⁵³⁶

„Als dominantes Motiv für die neuen Institutionalisierungsformen gilt die Trennung der hoheitlichen von den wettbewerblichen Aktivitäten der Netzbetreiber, die sich auch in den transnationalen Organisationsformen widerspiegelt.“⁵³⁷ Es sind allerdings unterschiedliche Schwerpunktsetzungen festzustellen zwischen den von RACE initiierten Projekten, denen „eine zu große Praxisferne und eine zu geringe Verwertungsorientierung vorgeworfen“⁵³⁸ wird, und der „stark auf den Verwertungsaspekt ausgerichteten Form der europäischen Forschungskoordination der Netzbetreiber im EURESCOM“⁵³⁹.

Dennoch ist die Widersprüchlichkeit zwischen der Liberalisierung, Deregulierung und der europäischen Reregulation bei dem „komplexen Ineinandergreifen der verschiedenen Ebenen von weltweiter, europäischer, nationaler und auch regionaler Regulierungsformen“ offensichtlich.⁵⁴⁰ Mit der Liberalisierung a) sollen der expandierenden Nachfrage nach Telekommunikationsdiensten in Folge der Zunahme der transnationalen Aktivitäten von Produktion und Ökonomie entgegengekommen und der Übergang zur Informationsgesellschaft in der EU vorbereitet werden, b) soll der verengte nationalstaatliche Verwertungsraum auf die transnationale Ebene erweitert werden, und c) soll die öffentliche Hand durch die Privatisierung der staatlich subventionierten Infrastrukturen entlastet werden.

Das Dilemma europäischer Forschungs- und Entwicklungspolitik drückt sich darin aus, daß die im Netzwettbewerb anstehenden, verschärften einzelkapitalistischen Interessenausinandersetzungen im Triadenmaßstab letztendlich einer stabilen europäischen Institutionalisierungsform entgegenstehen.

Eine grundlegende Spannung besteht zwischen der Marktöffnung, der Deregulierung und der europäischen Reregulierung wie Standardisierung der Normen und Harmonisierung. Die Netzbetreiber und die Gerätehersteller in Europa verfolgen die Strategien der liberalen Marktöffnung, der *selektiven* gemeinsamen Forschungs- und Technologiepolitik sowie der europaweiten Standardisierung; diese interessieren sich bisher jedoch kaum für den zentralen Bereich der Sprachdienste, sondern konzentrieren sich auf neue Bereiche wie die Mehrwertdienste. Daher dominiert in traditionellen Bereichen wie den Sprachdiensten (Ort- und Fern-

⁵³⁶ J. Huffschnid, Wem gehört Europa..., a.a.O., S. 65. Zugleich hat die europäische Gemeinschaft den Versuch Japans gestoppt, seinen Standard für das hochauflösende Fernsehen (HDTV) weltweit durchzusetzen und förderte ihrerseits die Entwicklung eines europäischen Alternativ-Standards (D2Mac).

⁵³⁷ Vgl., R. Noppe, Europäische Arenen..., a.a.O., S. 193.

⁵³⁸ A.a.O., S. 192.

⁵³⁹ A.a.O., S. 193.

⁵⁴⁰ „Die Telekommunikationspolitik der europäischen Gemeinschaft steht unter dem Einfluß widersprüchlicher Interessen: Zum einen verlangen die Internationalisierungsinteressen der führenden Netzbetreiber und Gerätehersteller eine Politik der internationalen Marktöffnung und eine Wachstums- und Expansionsförderung für europäische Unternehmen; dem dienen Standardisierung, Forschungs- und Technologieförderung sowie in gewissen Maße die innereuropäische Liberalisierung insbesondere in den Bereichen in denen es keine historisch etablierten Dominanzpositionen gibt (vor allem bei den Mehrwertdiensten). Zum anderen sind die Telefongesellschaften und Gerätehersteller daran interessiert, ihre historisch entstandenen nationalen Führungs- und Monopolpositionen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, zu erhalten und als Grundlage für das eigene Vordringen auf die Auslandsmärkte zu nutzen; daher hat die Liberalisierungspolitik der EG vor den beiden Kernbereichen Vermittlungszentralen und einfacher Telefondienst haltgemacht.“ J. Huffschnid, Wem gehört Europa..., a.a.O., S. 66.

gespräche) trotz der Liberalisierung verwertungsmäßig *noch* zum großen Teil *nationaler Wettbewerb* zwischen den Ex-Monopolisten und den neuen privaten Telefongesellschaften.

Es ist daher abzuwarten, wie weit es durch die Europäisierung der F&E auch in diesem Bereich gelingt, diese unterschiedlichen strategischen Orientierungen der einzelnen Akteure zu bündeln und ihre Interessen einheitlich zu artikulieren. *Allerdings ist das fordistische „Modell einer öffentlich garantierten kommunikationstechnischen Grundversorgung“ offensichtlich grundsätzlich aufgegeben worden.* Der Weg zu einer neuen Institutionalisierung ist jedoch beschwerlich; denn die vollständige *Europäisierung* bei den wichtigsten Ausrüstungstechnologien wie bei den öffentlichen Vermittlungssystemen und den verschiedenen Mehrwertdiensten, aber auch bei den Netzkonzeptionen - die jeweiligen nationalen ISDNs sind untereinander nicht kompatibel⁵⁴¹ - ist bis jetzt nicht in Sicht. *Erwartet wird somit weniger eine neue harmonische Institutionalisierung, sondern ein Prozeß weiterer Auseinandersetzungen und Kämpfe zwischen den privaten Akteuren („Netzbetreibern, Industrie, Anwendern, und akademischer Wissenschaft zu technologischen Aushandlungsprozessen“⁵⁴²), der Kommission sowie den nationalen Regierungen.*

Die nationalen und internationalen Konkurrenzverhältnisse verändern sich rasant - je nachdem, wie letztendlich die weitere Verwertungsstruktur zwischen den Grund- und Mehrwertdiensten aussieht, wie sich die Oligopolstruktur von Mobilfunk und Kabelnetzen weiter entwickelt und wie sich die transnationalen Allianzformen zwischen den Netzbetreibern untereinander und zwischen den Geräteherstellern entwickeln werden. Die Entnationalisierung der Akkumulationsstruktur im Telekommunikationssektor ist in mehreren Dimensionen, d. h., bei Produktion, Wettbewerb und technologischer Norm (z. B. Auswirkung der Digitalisierung) unübersehbar. Der Nationalstaat will allerdings seine Einflußmöglichkeiten nicht ganz verlieren und seine Regulierungsfunktion weiterhin ausüben. Diese neue komplexe Situation hat eine spezifische Form der Regulation der Telekommunikationspolitik auf der europäischen Ebene hervorgebracht. Daraus ergibt sich die Schlußfolgerung, daß die Konkurrenzverhältnisse im postfordistischen Mehrebenensystem (lokal, national, europäisch und global) in vielfältiger Weise neu artikuliert werden.

4.6 Die strategischen Allianzen der Netze: Zwischen Europäisierung und Globalisierung

Die Logik der Neuordnung der internationalen Telekommunikationsmärkte hat sich in den 90er Jahren schneller als je zuvor verändert. Bis zum Ende der 80er Jahre beteiligten sich die nationalstaatlichen Telefongesellschaften z. B. noch nicht am internationalen „Übertragungsgeschäft“. Ihre Monopolpositionen im Telefondienstbereich wurden vor der internationalen Konkurrenz geschützt.

⁵⁴¹ „Während bei ISDN erst in schwierigen und langwierigen Verhandlungen eine europaweite Einigung auf den Standard des sog. Euro-ISDN gefunden werden konnte, sind die nationalen Bildschirmtext-Dienste, also das deutsche T-Online, das französische Minitel und das britische Prestel bis heute nicht problemlos verknüpfbar. Vielmehr dominieren hier noch die Technolgie-normen der jeweiligen nationalen Fernmeldeeinheitstechniken.“ R. Noppe, *Europäische Arenen...*, a.a.O., S. 198-199.

⁵⁴² A.a.O., S. 202-203.

In den 90er Jahre hat sich die Marktsituation insofern rasch gewandelt, als die nationalen Regierungen die bestehenden Monopolpositionen aufhoben, den privaten Unternehmen und Konkurrenten Zugang zu den Netzen gewährten, sowie die neuen Geschäftsbereiche wie Mobilfunk und Mehrwertdienste dem Wettbewerb öffneten. Dabei ergaben sich folgende Veränderungen: a) Am Anfang der Deregulierung des Telekommunikationsmarktes behielten die nationalen Telefongesellschaften noch ihre quasi-Monopolstellung bei überwiegenen Teilen der traditionellen *Übertragungs- und Vermittlungsdienste*. b) Dann wurden einerseits die Netze selbst stufenweise liberalisiert; andererseits wurde die Angebotspalette der Dienste mit der technischen Entwicklung und der wachsenden Transnationalisierung der ökonomischen Tätigkeiten vervielfältigt. In der Folge haben sich die Verwertungsbereiche der Telekommunikationsmärkte vom einfachen Telefongeschäft zu weiteren Dienstbereichen wie dem Mehrwertdienst ausgeweitet. c) Letztendlich wurde den privaten Unternehmen der Netzzugang ermöglicht. Dieser totale Liberalisierungsprozeß von Diensten und Netzen veränderte die gesamte Landschaft der Telekommunikationsbranche in Europa, weil sie nicht nur das Ende des Zeitalters der öffentlichen Netzinfrastruktur bedeutete, sondern auch eine fundamentale Welle der Umstrukturierung auslöste. Die grenzüberschreitenden Übernahmen und die Bildung von transnationalen Allianzen zwischen den Netzbetreibern nahmen drastisch zu. Seitdem befindet sich das Konkurrenzverhältnis in diesem Bereich im Umbruch.

Dabei wandelt sich die Wertschöpfungs- und die Eigentumsstruktur des Telekommunikationssektors grundlegend. Der Anteil der gesamten Wertschöpfung, der durch die Festnetze beim Sprachdienst realisiert wird, nimmt vergleichsweise ab; zugleich nimmt der Anteil der neuen und privatisierten Geschäftsbereiche - wie Mobilfunk und Mehrwertdienste - rasch zu. Die Konkurrenzverhältnisse des Telekommunikationsbereiches werden nun nicht mehr von der (nationalen) privaten und öffentlichen Sphäre artikuliert, sondern über Grenzen hinaus vollständig neu konstruiert. Dies hat gravierende Auswirkungen auf die nationale Produktions-, Unternehmens- und Beschäftigungsstruktur.

Der komplexe Übergang von nationalen Versorgungsunternehmen auf tendenziell global operierende Weltmarktkonkurrenten kennzeichnet die neue Situation der europäischen Telefongesellschaften seit Beginn der 90er Jahre. Im Mittelpunkt steht der Kampf um die sprunghaft wachsende Masse internationaler Datenübertragungen und Mehrwertdienste. Während zwischen den *Festnetzbetreibern* Kooperationsformen und die Bildung strategischer Allianzen dominieren, hat sich im Bereich des *Mobilfunks* und der *Geräteindustrie* der Restrukturierungsprozeß überwiegend durch Übernahmen, Fusionen und Kapitalbeteiligungen u.s.w. vollzogen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die ehemaligen öffentlichen Telefongesellschaften in den vier größten europäischen Ländern immer noch als Quasi-Monopole für den Festnetz-Sprachdienst in den jeweiligen nationalen Räumen gelten. Durch die Bildung strategischer Allianzen erhöhen sie ihre 'kritische Masse'. Nur so können sie ihre Konkurrenzposition sichern. Gleichzeitig finden grenzüberschreitend Übernahmekämpfe in den vollständig liberalisierten Märkten für Mobilfunk, Kabelfernsehnetze und Gerätehersteller statt. Die Spannungen und Konflikte nehmen mit dieser generellen transnationalen strategischen Orientie-

rung zu. Deshalb mehren sich Stimmen, die auf die Schaffung eines weiteren multilateralen Regelwerk⁵⁴³ drängen, das über die EU hinaus gelten sollte.

Eine entscheidende Beschleunigung erfuhr die Internationalisierung der Netzbetreiberlandschaft zu Anfang der neunziger Jahre. Aus dem Kreis der inzwischen zumeist privatisierten nationalen Telefongesellschaften hatten sich zunächst bis Mitte der 90er Jahre vier weltweit operierende Konsortien herausgebildet, die sich um die Allianzen von British Telecom und MCI, France Télécom, Deutsche Telekom und Sprint, den aus kleineren europäischen Telefongesellschaften gebildeten Unisource-Verbund sowie AT&T gruppieren.⁵⁴⁴

Der Prozeß der Allianzbildung ist zum Ende der 90er Jahre noch einmal in Bewegung geraten, als der neue Aufsteiger, 'Worldcom', im amerikanischen Markt die bis dahin weltgrößte Fusions- und Übernahmeaktion startete. Zunächst war Worldcom aus einem erbitterten Übernahmekampf⁵⁴⁵ mit der British Telecom um das US-Unternehmen MCI als Sieger hervorgegangen und hinter AT&T zur zweitgrößten Telefongesellschaft in den USA aufgestiegen. Darauf mußte sich die BT von ihrer 20%igen Kapitalbeteiligung bei MCI zurückziehen. Hierauf hat Worldcom noch einmal 'die größte Fusion aller Zeiten' mit der drittgrößten amerikanischen Telefongesellschaft Sprint gegen das verspätete Übernahmeangebot von Bell South 1999 durchgesetzt. Damit zieht das Unternehmen (MCI-Worldcom-Sprint) mit einem Marktanteil von 37 Prozent bei Ferngesprächen praktisch mit dem Marktführer AT&T mit 43 Prozent gleich.⁵⁴⁶

Diese Übernahme- und Fusionswelle in den USA ist für die Restrukturierung der Telekommunikation in Europa sehr folgenreich – z. B. für die Allianz zwischen BT und AT&T im internationalen Geschäftsbereich für Großkunden. Angesichts der Herausforderung der Allianzen – zwischen MCI-Worldcom-Sprint einerseits und zwischen der Deutschen Telekom und France Télécom andererseits – würde ihre Zusammenarbeit noch verstärkt. Noch größere Auswirkung hat dies aber auf das deutsch-französische Projekt 'Global One', weil die beiden Giganten durch diese Fusion den Verlust des wertvollen US-Verbündeten (Sprint), an dem sie

⁵⁴³ „Die Europäische Kommission drängt auf ein multilaterales Regelwerk zur globalen Nutzung der elektronischen Datenübermittlung. Die EU-Behörde schlug am Mittwoch die Verabschiedung einer entsprechenden internationalen Charta vor (...) Koordinierungsbedarf wird auf mehreren Feldern gesehen. So muß bei den Bereichsnamen ('domain names') ein offener Zugang gewährleistet sein. Es sei absehbar, daß die von Privatunternehmen begehrte, weltweit nutzbare Kennung 'com' bald ausgeschöpft sein werde. Es gebe nur noch wenige sinnvolle Namenskombinationen mit dieser Endung, die frei verfügbar seien. Es müsse vermieden werden, daß der Zugang zu Netzinhalten und elektronischen Geschäftsverkehr künftig 'von firmeneigenen Standards und entsprechenden Lizenzbedingungen abhängen'. Geklärt werden müsse daneben, wie im elektronischen Geschäftsverkehr etwaige Steuern oder Zölle entrichtet werden könnten und wessen Gerichtsbarkeit zuständig sei, wenn es zu grenzüberschreitenden Streitigkeiten kommt. Hiermit sind Auseinandersetzungen über Verbraucher- oder Datenschutz, Urheber- oder Arbeitsrecht angesprochen“, in: Handelsblatt vom 5. 2. 1998, S. 14.

⁵⁴⁴ Vgl. B. Lühje, Transnationale Dimension der 'network revolution', in: J. Esser/B. Lühje/R. Noppe (Hg.), Europäische Telekommunikation im Zeitalter der Deregulierung, S. 36-77, hier: S. 64.

⁵⁴⁵ „Ursprünglich wollten die Briten ihre US-Pläne mit dem Telekomkonzern MCI realisieren. Die geplante 24 Mrd.\$ schwere Übernahme scheiterte jedoch in allerletzter Minute. Der amerikanische Worldcom-Konzern legte ein höheres Angebot vor und schnappte damit BT den schon sicher geglaubten Deal vor der Nase weg (...) Hinzu kam, daß der Allianzpartner Telefónica in Spanien BT die Gefolgschaft aufkündigte und sich dem Duo MCI/Worldcom anschloß. Als Trostpflaster bleiben den Briten 7 Mrd.\$, die sie von Worldcom für ihren 20%igen Anteil an MCI erhalten sollen“, 'British Telecom schließt die Lücke im globalen Netzwerk', in: Handelsblatt vom 27. 7. 1998, S. 16.

⁵⁴⁶ Vgl. „Aus dem Nichts, MCI-Worldcom setzt den Durchmarsch an die Spitze fort. Die Deutsche Telekom dagegen kommt nicht recht voran“, in: Wirtschaftswoche, Nr. 41, 7. 10. 1999, S. 90.

zu jeweils 10% beteiligt waren, wegstecken müssen. „Ohne Sprint geht auch Global One schweren Zeiten entgegen.“⁵⁴⁷

Die Gestalt der Allianzen ist zwar gegenwärtig noch umkämpft. Die hier entstehenden 'global carriers' dürften indes nach einschlägigen Einschätzungen den Markt der globalen Infrastrukturen weitgehend unter sich aufteilen. „Die 'global network'- Projekte der Telekommunikationsgesellschaften können vielleicht als das zentrale Element der 'postfordistischen' Weltmarktkonkurrenz in der Telekommunikation angesehen werden.“⁵⁴⁸ Die wichtigsten transnationalen Verflechtungsformen und ihre Hauptakteure in der Telekommunikationsbranche sollen im folgenden auf mehreren Ebenen betrachtet werden: Allianzbildung zwischen den Netzbetreibern, Neuordnung beim Mobilfunk und in der Geräteindustrie. Insbesondere wird im Hinblick auf die grenzüberschreitenden Zusammenschlüsse und Fusionen auf die erste Dimension als *Beispiel der Transnationalisierung der Konkurrenzverhältnisse* eingegangen.

Vier dominante, strategische Allianzen bilden das Fundament für den Aufbau globaler Telekommunikationsnetze:

a) Vom Projekt „*World Partners*“ zur transatlantischen Allianz zwischen dem weltgrößten Telekommunikationsriesen AT&T und der British Telecommunication plc. (BT):

„AT&T ist ein wesentlicher Auslöser und Motor der Dynamik in der internationalen Telekommunikation gewesen. Der Konzern hatte über Jahrzehnte den gesamten amerikanischen Telefonmarkt nahezu vollständig beherrscht - und sich auf diesem Markt beschränkt. Er wurde 1984 nach einem langen Antitrust-Verfahren entflochten: AT&T mußte sich von seinen 22 lokalen und regionalen Telefongesellschaften trennen, die zu sieben Holdings (den sog. Bell Holding Companies) zusammengefaßt wurden und nach wie vor die Telefonversorgung im Nahbereich dominieren. AT&T behielt sein Netz für Ferngespräche - wo es mit einem Marktanteil von gut 60% nach wie vor mit großem Abstand Marktführer ist - und durfte weiter - mit der Tochtergesellschaft Western Electric - Telekommunikationsausrüstungen produzieren. Ferner wurden das bis dahin bestehende Verbot der internationalen Betätigung und der Aufnahme von Mehrwertdiensten aufgehoben. Auch die großen Forschungskapazitäten des Konzerns - zusammengefaßt in den AT&T Bell Laboratories - blieben von der Entflechtung unberührt. Nach dieser politischen Beschränkung seiner nationalen Betätigung richtete sich die Strategie des Konzerns, der 1983 nicht mehr als 50 Beschäftigte im Ausland hatte, notgedrungen verstärkt auf internationale Expansion.“⁵⁴⁹ Seitdem schloß AT&T mehrere strategische Allianzen im Bereich von Technologie und Vermarktung ab.

⁵⁴⁷ Ebd.

⁵⁴⁸ Vgl. B. Luthje, ebd.

⁵⁴⁹ Vgl., J. Huffschmid, Wem gehört Europa..., a.a.O., S. 92. „In Italien erwarb AT&T im Februar 1989 mit tatkräftiger Unterstützung der amerikanischen Regierung 20% der zum staatlichen Gerätehersteller STET gehörenden Itatel. STET beteiligte sich im Gegenzug mit einem Fünftel an den holländischen AT&T Network System International (ANSI, 74,5% AT&T). Über die Itatel, die im Sommer 1991 20% des führenden portugiesischen Telekommunikations-Ausrüstungs-Herstellers Sistel kaufte, hat AT&T auch Zugang zum portugiesischen Markt. -In England kaufte AT&T im September 1989 die ISTELE Ltd., eine der größten englischen Mehrwertdienst-Gesellschaften. Auf dieser Basis wurden im Frühjahr 1990 die AT&T ISTELE Global Messaging Service Ltd. und die AT&T ISTELE Computer Systems gegründet. Da AT&T auch 50% an der Japan Enhanced Network Services (JENS) in Tokio besitzt, verfügt das Unternehmen damit über ein globales Informationsvermittlungsnetz.“ Ebd.

Die beiden Telefonriesen AT&T und British Telecommunications plc (BT) haben sich entschlossen, ihr internationales Geschäft künftig gemeinsam zu betreiben. Die beiden Unternehmen standen zunächst unter starkem Internationalisierungsdruck, weil einer weiteren Expansion auf ihren jeweiligen Heimmärkten wettbewerbspolitische Grenzen gesetzt sind. Die BT erreicht durch das Joint Venture mit AT&T endlich den lang ersehnten Zutritt zum wichtigen US-Markt, AT&T fehlte bislang ein bedeutender Partner: „Ohne einen direkten Draht zu den amerikanischen Großkunden hätte BT ihr Ziel, ein globales Netzwerk für multinationale Unternehmen aufzubauen, begraben müssen. Die BT-Tochter Concert bedient weltweit bereits 3800 international tätige Konzerne, 40% davon kommen aus den USA. Viele amerikanische Kunden wären womöglich abgesprungen, wenn Concert ihnen nicht eine direkte Netzanbindung hätte bieten können. Das Großkundengeschäft ist der mit Abstand ertragreichste Teil des internationalen Telekommunikationsmarktes.“⁵⁵⁰

Die besondere Bedeutung der strategischen Allianz zwischen BT und AT&T liegt darin, daß sie nunmehr Wachstum und Kapitalverwertung vorrangig durch das ausländische Geschäft erreichen wollen: „Der US-Telekomriese verschafft den Briten auf einen Schlag Zutritt zum größten nationalen Telefonnetz in den USA. Zudem bieten die Amerikaner nach der Übernahme der Kabelgesellschaft TCI und des Telekomanbieters Teleport einen kostengünstigen Zugang zum lokalen Telefonmarkt und zu dem stark expandierenden Internetgeschäft (...) Verbessern kann BT durch die Zusammenarbeit mit AT&T auch seine Präsenz im asiatisch-pazifischen Raum, wo die Briten trotz aller Bemühungen bislang nicht richtig Fuß fassen konnten. Im Gegenzug erhalten die Amerikaner Zugang zum europäischen Markt, wo BT auf fast allen wichtigen Märkten über Allianzpartner präsent ist. In Deutschland sind die Briten bei der Viag Interkom mit im Boot.“⁵⁵¹

b) „Global One“: ein deutsches und französisches Gemeinschaftsunternehmen im Wanken:

„Die Deutsche Telekom und France Télécom - die zweite - und die drittgrößte Telefongesellschaft der Welt - hatten sich zunächst bis 1992 bei der internationalen Gruppenbildung weitgehend zurückgehalten. Immerhin gründeten sie schon 1988 das gemeinsame Unternehmen Eucom für Mehrwertdienste, das ab 1994 auch in internationalen Netzwerken anbieten soll. Im Dezember 1993 kündigten die deutsche und die französische Telefongesellschaft die Verschmelzung ihrer a) Übertragungs- und b) Mehrwertdienstangebote, die in der EG bereits liberalisiert sind, in einem gemeinsamen Unternehmen an.“⁵⁵² Dann haben Deutsche Telekom, France Télécom und die amerikanische Gesellschaft Sprint für das internationale Großkundengeschäft das Gemeinschaftsunternehmen 'Global One' gegründet. Aus zwei Gründe ist

⁵⁵⁰ Vgl., in: Handelsblatt vom 28.7. 1998, S. 17.

⁵⁵¹ „Bereits im Januar hat AT&T mit der Übernahme der Teleport Communications Group (TCG) für 11,3 Mrd.\$ seine Stellung im Internet und Telefongeschäft mit kleinen und mittleren Unternehmen verbessert. Der Kauf führte dazu, daß AT&T zu den zehn führenden Anbietern von Internet-Services in Amerika aufstieg und sich zum ersten Mal seit seiner Zerschlagung als Telefon-Monopolist im Jahre 1984 wieder eine Präsenz in lokalen Märkten schuf. Der größte Coup gelang Armstrong im Juni, als AT&T die Übernahme des größten US-Kabelfernsehanbieters Telecommunications Inc. für 48 Mrd.\$ ankündigte. Die geplante Fusion leitet eine Offensive zum Einstieg ins lokale Anschlußnetz für Internet- und andere Kommunikationsdienste ein. Mit TCI erhält AT&T einen direkten Zugang zu 33 Mill. Kabelfernseh-Haushalten in den USA. AT&T steigt im großen Stil in das lokale Geschäft ein, ohne die Ablehnung der Telekom-Aufsichtsbehörde zu riskieren; denn bei TCI handelt es sich nicht um eine klassische Telefongesellschaft.“ Ebd.

⁵⁵² Vgl. J. Huffschnid, Wem gehört Europa..., a.a.O., S. 71.

diese strategische Allianz jedoch ins Wanken geraten. Zunächst versuchte die Deutsche Telekom nach jahrelangen Verlusten bei diesem Gemeinschaftsunternehmen mit der Telekom Italia zu fusionieren, um direkt auf dem italienischen Markt Fuß zu fassen.⁵⁵³ Dies war nach der Interpretation der France Télécom unvereinbar mit dem Abkommen zwischen den beiden Riesen. Dieser Plan scheiterte jedoch im letzten Moment an der Ablehnung der italienischen Regierung.⁵⁵⁴ Die gescheiterte Fusion der Deutschen Telekom mit der Telekom Italia im Jahre 1999 hat die Partnerschaft mit der France Télécom sehr belastet. Obwohl die Deutsche Telekom die Partnerschaft fortsetzen will, wirkt die Verärgerung bei der France Télécom über diesen Alleingang nach. In wie weit die vielen gemeinsamen Auslandsengagements, die nach wie vor verlustreich sind, weiterverfolgt werden, ist deshalb äußerst fraglich. Angesichts dieser angespannten Lage relativiert France Télécom nunmehr die Bedeutung seiner Allianz mit dem deutschen Partner: „France Télécom treibe seine Expansion in Europa in zahlreichen Ländern, darunter in Belgien, Dänemark, Spanien, Norwegen, den Niederlanden und Portugal, ohne Beteiligung der Deutschen voran, hieß es in Paris.“⁵⁵⁵ Zudem wurde durch die Megafusion von MCI- Worldcom mit Sprint der Zugang zum US- amerikanischen Markt für die deutsch- französische Allianz erschwert.⁵⁵⁶

c) Ein gescheitertes Projekt „Concert“ von BT und MCI/Worldcom:

In Großbritannien wurde British Telecom, ursprünglich Bestandteil der PTT, 1981 aus dem Postministerium ausgegliedert, 1984 teilprivatisiert und bis Ende 1993 ganz in privates Eigentum überführt.⁵⁵⁷ Aber 1983 wurde Mercury Communications Limited als nationaler Konkurrent im Rahmen einer „Duopolpolitik“ zugelassen. Es steht seitdem neben dem zweiten Netzbetreiber *Mercury* in Konkurrenz auch zu einigen regionalen Anbietern. Allerdings war dieses Duopol bis 1990 geschützt; erst dann wurde der Markt auch für andere Wettbewerber geöffnet.⁵⁵⁸

Auf der Grundlage ihrer starken Position in England weitete die BT „seit Ende der 80er Jahre zielstrebig ihre Tätigkeit ins Ausland und in den Bereich der Mehrwertdienste aus. BT

⁵⁵³ ‚Telekom Italia‘ wollte auf durch das Zusammengehen mit der Deutschen Telekom ein Übernahmeangebot durch den Konkurrent Olivetti von umgerechnet mehr als 100 Milliarden DM abwehren. Aber: „Für die Deutsche Telekom ist die italienische Gruppe aus mehreren Gründen interessant. Die Telekom erhielt eine Schlüsselstellung auf dem italienischen Markt. Sie würde insbesondere ihre Position im Mobilfunk deutlich ausbauen. Denn Telekom Italia hat 16 Millionen Funktelefon-Kunden, die Deutschen nur 4,5 Millionen. Vor allem aber wäre das fusionierte Unternehmen auf zahlreichen Auslandsmärkten präsent, auf denen die Telekom bisher nicht vertreten ist. So haben die Italiener Beteiligungen in Indien und in lateinamerikanischen Ländern. Stützpfiler der Auslandsstrategie der Telekom war bisher die durch eine zwei-prozentige Kapitalverflechtung unterlegte Allianz mit France Télécom.“ Vgl. ‚Deutsche Telekom und Telecom Italia fusionieren, Zusammenschluß unter Gleichen/Gemeinsame Strategie für Auslandsmärkte, France Télécom unzufrieden‘, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. April 1999, S. 17.

⁵⁵⁴ Michele Lauria, Staatssekretär im Kommunikationsministerium lehnte diesen Megadeal ab: „Er kritisierte, dass *noch immer kein industrieller Entwicklungsplan* vorliege und auch die fiskalischen Fragen und die beschäftigungsmässigen Konsequenzen nicht ausreichend geklärt seien.“ Vgl. ‚Italiens Regierung über Telekom-Fusion erzürnt - <<Voraussetzungen noch nicht erfüllt>>‘, in: Neue Züricher Zeitung, 23. April 1999, S. 12.

⁵⁵⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. April 1999, S. 17.

⁵⁵⁶ „Anfang 1996 hatte Telekom-Chef Sommer mit France Télécom und Sprint das transatlantische Bündnis geschmiedet, das weltweit operierende Großunternehmen als Kunden gewinnen wollte. Jetzt verhandelt die Deutsche Telekom mit France Télécom, wer von beiden Global One weiterführt.“, vgl., ‚Aus dem Nichts – MCI-Worldcom setzt den Durchmarsch an die Spitze fort (...)‘, ebd.

⁵⁵⁷ Vgl. J. Huffschild, *Wem gehört Europa...*, a.a.O., S. 71.

⁵⁵⁸ Vgl. H.-H. Härtel/R. Jungnickel et al, *Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel...*, a.a.O., S. 348.

bot schon 1991 mit seiner Gesellschaft Global Network Services an über 1000 Standorten Datendienste und mit BT Concert ein integriertes Netzwerkmanagement an.⁵⁵⁹ Mit dem Drang ins Ausland wollte BT außerdem die starke Abhängigkeit vom umkämpften britischen Markt verringern.⁵⁶⁰ Aus diesen Gründen betrieb BT die Internationalisierung seines Geschäftes besonders aktiv. Bevor sie 1998 mit AT&T eine strategische Allianz einging, hatte das Unternehmen in dem ertragsreichen internationalen Großkundengeschäftsbereich zusammen mit der zweitgrößten amerikanischen Telefongesellschaft MCI unter dem Namen „Concert Communication“ bereits ein eigenes Projekt durchgeführt. Aber dieses ist zum großen Teil gescheitert, weil der amerikanische Partner MCI 1997 von der Worldcom übernommen und in MCI-Worldcom⁵⁶¹ konvertiert wurde. Außerdem hatte der Allianzpartner Telefónica in Spanien BT die Gefolgschaft aufgekündigt und sich dem Duo MCI/Worldcom angeschlossen.⁵⁶² In der Folge hatte zwar die BT von Worldcom ihren 20%igen Anteil an MCI erhalten, aber über die Zukunft des Gemeinschaftsunternehmens Concert bestand zunächst jedoch keine Einigkeit. „Der britische Konzern weist (...) darauf hin, daß das globale Joint Venture Concert auch nach der Übernahme von MCI durch Worldcom bestehen bleibe. Concert bietet Telekommunikationsdienste für weltweit tätige Unternehmen an und hat bereits rund 3500 Kunden. BT hält 75% an dem Gemeinschaftsunternehmen und hat die Kaufoption für eine knapp 25% der Anteile, die derzeit bei MCI liegen. BT und Worldcom/MCI haben vereinbart, daß die Concert-Dienste wie bisher in den USA vermarktet werden. *Zugleich haben sich die Briten jedoch das Recht gesichert, auch mit anderen Partnern zusammenzuarbeiten.*“⁵⁶³ Die Zusammenarbeit mit AT&T, die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens ist vor diesem Hintergrund entstanden.

d) „Unisource“ auf der Suche nach einem neuen Partner:

AT&T hatte am Anfang über seine `AT&T-Unisource` mit der `Unisource`, einem Konsortium der niederländischen KPN, der schwedischen Telia und der schweizer Swisscom, gegen „Global One“ und „Concert“ zusammengearbeitet. Die in allen europäischen Ländern aktive Unisource baute ein globales Dienstleistungssystem auf. Unisource bietet multinationalen Konzernen in Europa weltweit Telefon- und Datendienste. „In Deutschland ist Unisource zu 7,5% an Mannesmann Arcor beteiligt, der Allianz zwischen Deutsche Bahn AG und

⁵⁵⁹ Vgl. J. Huffschild, Wem gehört Europa..., ebd.

⁵⁶⁰ Vgl., in: Handelsblatt vom 22/23. 5. 1998, S. 15, vgl., „Besonders stark ist die Konkurrenz bei internationalen Gesprächen. BT mußte in diesem Segment seine Preise im vergangenen Jahr durchschnittlich um 20% zurücknehmen. Diesen Einbruch konnte selbst ein Nachfrageanstieg von 9% nicht mehr ausgleichen, so daß der Sparenumsatz um mehr als 14% auf 1,5 Mrd. Pound zurückging.“ Ebd.

⁵⁶¹ „Die Bildung von MCI Worldcom durch die bisher größte Fusion der Geschichte schafft einen vertikal integrierten und weltweit operierenden Telekomkonzern, der für 1998 rund 30 Mrd. \$ Umsatz erwartet. Das Unternehmen bietet sowohl US-Orts- und Ferngespräche als auch internationale Telefonverbindungen an. Bei Internet-Diensten wird MCI Worldcom infolge einer Reihe strategischer Akquisitionen in den vergangenen Jahren global eine führende Rolle spielen.“ `Megafusion in den USA: Worldcom kauft MCI`, in: Handelsblatt vom 11.11. 1997, S. 1.

⁵⁶² „Für Telefónica-Chef Juan Villalonga ist die neue Entwicklung umso ärgerlicher, als Telefónica im April zugunsten der Zusammenarbeit mit BT/MCI ihren Rückzug aus dem europäischen Unisource-Konsortium angekündigt hatte. Vom Wechsel zu Concert versprochen sich die Spanier vor allem in ihrem umfangreichen Lateinamerikageschäft Vorteile. So wurde mit MCI die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens vereinbart. Beide Konzerne wollten sich die Kosten künftiger Investitionen teilen. Vorgesehen war ferner ein Aktienaus-tausch zwischen Telefonica und BT/MCI“, a.a.O., S. 17.

⁵⁶³ Ebd.

einem Konsortium unter Leitung der Mannesmann AG.⁵⁶⁴ Unisource soll ein führender Spieler mit einem europäischen Marktanteil im internationalen Geschäft zwischen 20% und 30% werden. AT&T-Unisource kann als Mitglied der internationalen Allianz „World Partners“⁵⁶⁵ mehr als 200 Staaten erreichen. Dieser Verbund zwischen dem `World Partners´ einerseits und `Unisource´ andererseits stand im Wettbewerb mit Global One und Concert. Unisource hatte aber zunächst selbst die Auswirkungen des Übernahmekarussells zu spüren bekommen, als sich die spanische Telefónica der Allianz Concert von British Telecom und MCI anschloß und Unisource verließ. Danach hatte AT&T auch wegen dem geplanten Joint Venture mit British Telecom angekündigt, spätestens im Juli 2000 aus dem Verbund AT&T-Unisource auszusteigen. Damit ist die Suche nach einem neuen Partner die zentrale Aufgabe des ganzen Unisource-Konsortiums geworden. Der Telekom-Markt in Nordeuropa befindet sich allerdings ohnehin derzeit im Umbruch: „Nachdem der amerikanische Telekom-Riese Ameritech Anfang des Jahres mit 34% bei der Tele Danmark eingestiegen ist, nahmen die staatlichen norwegischen und schwedischen Telekom-Konzerne Telenor und Telia Fusionsgespräche auf. Diese scheiterten am Widerstand der norwegischen Regierung. Experten schließen jedoch nicht aus, daß die Verhandlungen über ein Zusammengehen zu einem späteren Zeitpunkt wiederaufgenommen werden können. Telecom Finland war bislang nicht an Fusionsverhandlungen beteiligt. Dennoch gilt es als sicher, daß das Unternehmen allein gegen die dänisch-amerikanische und möglicherweise norwegisch-schwedische Dominanz auf dem nordeuropäischen Markt nicht bestehen kann. Insofern rechnen Analysten damit, daß nach einer Teilprivatisierung des Konzerns unter Umständen Gespräche über grenzüberschreitende Kooperationen und Beteiligungen aufgenommen werden.“⁵⁶⁶

4.7 Zusammenfassung

Im fordistischen Zeitalter war der Telekommunikationssektor wettbewerbspolitisch streng reguliert - die Vermarktung war überwiegend binnenmarktorientiert. Seine postfordistische Transformation läßt sich unter politischen, wirtschaftlichen und technologischen Aspekten zusammenfassen.

Aus der *politischen* Perspektive betrachtet hat die Kommission seit Ende der 70er Jahre bei der Liberalisierung des Telekommunikationssektors *die* zentrale Rolle gespielt. Die Initiative zur Liberalisierung durch die Kommission wurde vor allem von den `big industries´ - wie z. B. Alcatel und Siemens, die mit der fordistischen staatlichen Regulation und mit dem engen nationalen Binnenmarkt nicht zufrieden sein konnten - aktiv unterstützt.⁵⁶⁷ Außerdem haben einige Urteile des EuGH⁵⁶⁸ - zugunsten der EG-Kommission und gegen die Klage von nationalen Regierungen, die ihre Souveränität und Kontrollbefugnisse über diesen öffentlichen Sektor nicht verlieren wollten - den Liberalisierungsprozeß beschleunigt. Da der EuGH im

⁵⁶⁴ Vgl., in: Handelsblatt vom 28/29. 11. 1997, S. 14.

⁵⁶⁵ Zu dem Projekt `World Partners´ gehörten die AT&T USA, die AT&T-Unisource(Niederlande), die zweitgrößte japanische Telefongesellschaft KDD und Singapore Telecom.

⁵⁶⁶ Handelsblatt vom 17/18.4. 1998, S. 17.

⁵⁶⁷ Vgl., G. Fuchs, The European Commission as Corporate Actor?, a.a.O., S. 418.

⁵⁶⁸ Vgl. Sousanne K. Schmidt, Liberalisierung in Europa..., a.a.O., S. 133ff..

Hinblick auf Artikel 90⁵⁶⁹ des EG-Vertrages und auch aus wettbewerbspolitischen Gründe der Position der Kommission nahesteht, wurde der Liberalisierungszwang legitimiert. Die Zulassung privater Anbieter zum Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt war unumgänglich geworden.

Die *technologieimmanente* Entwicklung führte dazu, die Telekommunikationsnetze und -industrie zu entnationalisieren. Zum einen schritt die zunehmende Verschmelzung der Telekommunikations- und Datenverarbeitungstechnologie und die wachsende Integration von Sprach-, Text- und audiovisueller (Bild-) Kommunikation voran. Gleichzeitig beschleunigte die Anwendung der Computertechnologie auf die Telekommunikation insbesondere die Digitalisierung der Übertragungsnetze. Dies förderte eine neue Dimension der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Netzbetreibern einschließlich einer koordinierten Strategie bei der Einführung neuer Techniken. Zum anderen ist der Softwareanteil an den gesamten Entwicklungskosten von Vermittlungsanlagen sprunghaft angestiegen und liegt mittlerweile bei etwa 80%. Dies ist einer der Hauptgründe für die derzeit intensiv laufenden grenzüberschreitenden Fusionen und strategischen Allianzen in der Telekommunikationsindustrie.⁵⁷⁰

Ökonomisch betrachtet ist die Veränderung der Wertschöpfungsstruktur in diesem Bereich festzustellen. Die fordistische 'monopolistische Regulation' wurde aufgegeben, die neuen Dienste wie Datenübertragung, Internetdienste und Multimedia gewinnen immer mehr an Bedeutung. Die Wertschöpfungsstruktur verschiebt sich tendenziell von den herkömmlichen „Grund“-Telekommunikationsdiensten wie Telefon und Telex auf die Mehrwertdienste mit der zukünftigen integrierten Breitbandkommunikation (IBC), die wiederum den Aufbau eines weltweit betriebenen und genutzten Verbundsystems erfordert. Diese neue Quelle der Wertschöpfung ist nicht mehr eng national territorial gebunden und flexibler. Gleichzeitig beschleunigt der Übergang in die Informationsgesellschaft die postfordistische Transformation der bestehenden ökonomischen Akkumulationsstruktur. Die postfordistische Transformation und die Transnationalisierung der ökonomischen Wertschöpfungsstruktur sind also vor allem aus der Strategie zur Überwindung der fordistischen Akkumulationskrise entstanden.

Allerdings kann man parallel zu dieser Veränderung der Ökonomie- und der Produktionsstruktur eine Europäisierung der Telekommunikationspolitik feststellen. Hier wurde vor allem ein neuer *ordnungspolitischer* Rahmen gesetzt. Dabei sollten nicht nur die Liberalisierung der europäischen Telekommunikationsmärkte, sondern auch die Formulierung gemeinsamer Interessen der europäischen Telekommunikationsindustrie gegen die Konkurrenten aus den USA und Japan koordiniert werden. Dies wurde sowohl durch die Förderung der gemeinsa-

⁵⁶⁹ Der Artikel 90 des EG-Vertrages (Art. 86 nach der neueren Nummerierung vom Amsterdamer Vertrag) bestätigt zunächst die nationale Souveränität über die öffentlichen Unternehmen: „(1) Die Mitgliedstaaten werden in bezug auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine diesem Vertrag und insbesondere dessen Artikeln 12 und 81 bis 89 widersprechende Maßnahmen treffen oder beibehalten.“ Aber im Vertrag steht im weiteren bezüglich der Befugnisse der Kommission folgendes: „(3) Die Kommission achtet auf die Anwendung dieses Artikels und richtet erforderlichenfalls geeignete Richtlinien oder Entscheidungen an die Mitgliedstaaten.“ Durch das Urteil bestätigte der Gerichtshof daher vor allem „eine Normsetzungsbefugnis der Kommission, die aber von Vertragsbestimmungen gedeckt sein müsse“. Das hatte „>>einen erheblichen Zuwachs an Einfluß für die Kommission, da diese nunmehr *in eigener Machtvollkommenheit* regelnd eingreifen kann, wenn es um den Umfang der Ausschließlichkeit staatlicher Monopole geht>> (Jansen 1991: 3064; Hvm)“ zur Folge. Vgl., a.a.O., S. 136.

⁵⁷⁰ Siehe, S. 23.

men Forschungs- und Entwicklungspolitik - wie z. B. ESPRIT und RACE - als auch durch die Gründung der ETSI für die europäische Standardisierung und Normung unterstützt. Dennoch bedeutet dies nicht, daß auf der europäischen Ebene eine neue, nationalstaatsähnliche Regulierung entstanden ist. Trotz der aktiven Rolle der Kommission existieren in der EU noch keine Institutionen, die *konsequent* eine solche Industrie-, Forschungs- und Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik betreiben könnten. Während die ökonomische Wertschöpfungsstruktur weiterhin entnationalisiert wird, nimmt ihre Regulierung im europäischen Mehrebenensystem noch keine kohärente Form an. Dabei artikulieren sich die Auseinandersetzungen der unterschiedlichen Interessen und Positionen aus den privaten Unternehmen, den Regierungen und den europäischen Institutionen sowie der Kommission und den Experten- und Beratungsgruppen wie die SOG-T u.s.w.

Schließlich ist die Entnationalisierung des Produktions- und Akkumulationsparadigmas im Telekommunikationssektor zu konstatieren. Daraus kann geschlußfolgert werden, daß aufgrund dieses grundlegenden Paradigmenwechsels die Renationalisierung der Produktions- und Akkumulationsstruktur weder möglich noch sinnvoll ist. Die Auswirkungen dieses Wandels auf die nationalen Arbeitsbeziehungen und die Sozialpolitik sind jedoch gravierend. Die sozialen Folgen und die Beschäftigungsprobleme lassen sich nicht länger auf nationalstaatlicher Ebene lösen. In diesem Sinne muß nun im folgenden Kapitel untersucht werden, wie überhaupt die soziale Dimension im Übergang zum Postfordismus auf der europäischen Ebene artikuliert wird.

5 Funktionswandel der europäischen Integration und der Sozialregulation

Die Ökonomie und die Produktionsstruktur weisen zwar bezüglich ihrer Akkumulations-, Eigentums- sowie Unternehmensverflechtungsform eine ‚formale Kontinuität‘ auf, zugleich tritt jedoch eine qualitativ neue Wertschöpfungsstruktur, also ein Netzwerk transnationaler Produktionsstrukturen, in Erscheinung. In Bezug auf die Globalisierungsdebatte bedeutet dies: auf der EU-Ebene, wo die Transnationalisierung der Ökonomie, Politik und Kultur weit fortgeschritten ist, vollzieht sich eine Transformation der Akkumulations- und Regulationsformen, ohne daß sich die bestehenden nationalstaatlichen Institutionen, Organisationen und Akteure auflösen. Die fordistischen unterschiedlichen Regulationsformen entwickeln sich also durch den europäischen Integrationsprozeß nicht automatisch zu einer kohärenten transnationalen und europäisierten Struktur. Die institutionelle Vielfalt bleibt bestehen. Die Transformation zum Postfordismus erfolgt *pfadabhängig*⁵⁷¹, je nach den Modi, in denen sich zum einen die *Internalisierung*⁵⁷² des Sachzwangs der Weltmarktkonkurrenz artikuliert, und zum anderen die Herausforderungen durch den technologischen und gesellschaftlichen Strukturwandel vermitteln. Die postfordistische Anpassung und Restrukturierung bedeutet dennoch weder die Unveränderbarkeit der Operationsweise, -bereiche und -strukturen der nationalstaatlichen Akkumulation und Regulation, noch das Ende des Nationalstaates. Darin liegt die Besonderheit der Entwicklung des gegenwärtigen Mehrebenenregulationssystems in der EU. Um diese neue Qualität der europäischen Regulationsformen angemessen zu analysieren, ist eine langfristige historisch-strukturelle Perspektive unabdingbar.

Mit ihr können die bekannten Defizite der funktional-institutionalistischen Herangehensweise und die Schwächen einer streng akteurszentrierten Perspektive überwunden werden. Die Erklärung der europäischen Sozialdimension aus intergouvernementalen Bargainingprozessen vermittelt wichtige Erkenntnisse über die komplexen Mechanismen des Policy-Making-Prozesses und der Verhandlungsmuster. Gleichwohl kann sie - wie die funktionalistisch-institutionelle Methode - das grundlegende Problem, die dynamische Transformation von Struktur und Handlung, von Ökonomie und Politik in der EU nur in begrenztem Maße erklären.

Demgegenüber soll hier gezeigt werden, wie in einer langfristigen Perspektive der europäische Integrationsprozeß als eine spezifische Form der Verbreitung und Intensivierung (mit Kontinuität und Bruch) des Marktverhältnisses und seiner sozialen Regulation bestimmt wird. Aus ihr heraus ist die Entwicklung der sozialen Dimension im europäischen Einigungsprozeß weder deskriptiv als Folge intergouvernementaler Bargainingprozesse noch einfach als funk-

⁵⁷¹ Sowohl die regulationstheoretische Herangehensweise als auch die Regimetypologie Esping-Andersens kann man m. E. dieser begrifflichen Definition zuordnen. Kritisch dazu, vgl.: C. Offe, Zur Typologie von sozialpolitischen „Regimes“, in: Zeitschrift für Sozialreform 39, 83-86, 1993, und J. Borchert, Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: S. Lessenich und Ilona Ostner (Hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus - Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/M. 1998, S. 137-178.

⁵⁷² Vgl. F. Traxler, Nationale Tarifsyste und wirtschaftliche Internationalisierung - Zur Positionierung des ‚Modell Deutschland‘ im internationalen Vergleich, in: WSI-Mitteilung, 4/1998, Jg.51, Köln, S. 249-255.

tionales Erfordernis des Marktes zu begreifen. Vielmehr wird sie als dynamische Artikulationsform des Ökonomischen und des Sozialen aufgefaßt.

Nach Auffassung von sozialpolitischen Experten⁵⁷³ ist die bisherige Entwicklung der europäischen Sozialpolitik von dem 'Selbstschutz der Gesellschaft' gegenüber dem Eingreifen des Marktes im Sinne von Polanyi zu unterscheiden. Dennoch müssen die veränderten Formen, Strukturen, und Bereiche der Artikulation des Sozialen genau bestimmt werden. Von Polanyi ist zu lernen, daß der Markt und die Gesellschaft⁵⁷⁴ historisch - unabhängig von der Bedeutung der Akteure, den Funktionsweisen der Institutionen und besonderen historischen Ereignissen (z. B. Weltwirtschaftskrise, Weltkriege, Faschismus etc.) - immer ein bestimmtes Spannungs- und Wechselverhältnis bilden, welches sich beständig transformiert.

Entwicklung, Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Sozialpolitik können so anders als in den funktionalistisch- institutionalistischen Ansätzen oder in den handlungsorientierten Erklärungen begriffen werden. Dabei rückt die Frage ins Zentrum, wie sich die Regulierungsformen im Markt⁵⁷⁵ wandeln, und wie korrespondierende, interne und externe Verän-

⁵⁷³ Vgl. W. Streeck weist auf folgendes hin: "None of the three functionalist defenses of social policy optimism is convincing. By itself the observation that economies, including market economies, are inevitably, as Karl Polanyi has pointed out, 'instituted process', is less than instructive. As can be learned from the same author it is also true that markets, while certainly 'instituted', are grinding 'satanic mills' that pulverize social commitments and obligations unless placed under political control. That 'countermovement', however, does not occur automatically, nor in necessarily felicitous ways. While markets 'need' rules, the rules that are socially constructed for them may differ widely and may ultimately be incapable of containing the social devastation wrought by self-regulating markets however instituted.", W. Streeck, *From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy*, in: S. Leibfried und P. Pierson (Hg.), *European Social Policy - Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1995, S. 409. Betrachtet man die Entwicklung derzeitiger europäischer Sozialpolitik, ist die Darstellung von Streeck in dem Sinne richtig, daß die europäische Sozialpolitik keiner automatischen Logik zur positiven Institutionalisierung, wie die Neofunktionalisten unterstellen, folgt. Trotzdem ist die Einschätzung Streecks m.E. aus mehreren Gründen unbefriedigend: a) Sind die Rahmenbedingungen der Doppelbewegung des Ökonomischen und Sozialen, wie zu Zeiten Polanyi's in der EU unveränderlich? b) Soll die Denkstruktur Polanyi's für die europäische Sozialdimension unmittelbar nur im positiven Sinne angewandt werden oder muß man sie in dem veränderten internen und externen Zusammenhang kreativ erweitern? c) Wie könnte nach Streeck die Dynamik der schrittweisen Veränderungen der europäischen Sozialregulation trotz ihrer Maginalität erklärt werden? Für Streeck, so scheint es, ist der Nationalstaat nach wie vor in der sozialen Frage die einzige Garantmacht. Ergänzungsbedürftig ist jedoch m. E., daß man die genaue Beobachtung der Veränderung der Akkumulationsstruktur, die Transformation des Politischen im europäischen Mehrebenensystem etc., im Zusammenhang mit der Artikulation des Sozialen neu definieren sollte.

⁵⁷⁴ Das Verhältnis dieser beiden Sphären wird häufig im Kontext des Verhältnisses von Kapitalismus und Demokratie behandelt. In der Zeit Polanyi's hätte sich sicherlich keine moderne Form der bürgerlichen Demokratie entwickelt. Und auch bei Polanyi, wie einige Theoretiker kritisch bemerken, ist keine systematisch bzw. nur sehr schwach entwickelte werttheoretische Grundlage der gesellschaftlichen Produktion zu erkennen. Aber die historische Bezeichnung vom Verhältnis des Ökonomischen und des Sozialen hat m. E. dennoch Vorteile in dem Sinne, daß man die vielfältigen Mechanismen des Marktes nicht vereinfacht, und der dynamische Wandel langfristig betrachtet werden kann. Gerade bei der Reflektion der Frage von Sozialismus und Demokratie, scheint der Markt oftmals als einfach kapitalistischer Wertproduktionsmechanismus betrachtet zu werden.

⁵⁷⁵ Vgl. B. Röttger, *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation - Die politische Konstitution des Marktes*, Münster 1997. Hierbei zeigt sich bei Röttger m. E. zum einen die Unterschätzung des Handlungsspielraums des Nationalstaates und zum anderen die Überschätzung der globalen politischen Ökonomie. Damit übernimmt er den Fehler des funktionalistischen Marktdeterminismus über 'das Politische'. Richtig wäre es m. E. stattdessen, die dynamische Transformation des Politischen in der globalen politischen Ökonomie neu zu verorten.

derungen der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse⁵⁷⁶ sowie die Vermittlungsformen der Politik sich lokal, national und transnational neu artikulieren.

5.1 “The Making” der europäischen Sozialregulation

Die soziale Dimension wurde zuerst in den Römischen Verträgen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1957 erwähnt. In Artikel 2 des Vertrages wurde die Aufgabe der Gemeinschaft wie folgt bestimmt :

“Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, *eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung* (Hervorhebung von H.-G. Lee) und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.”⁵⁷⁷

Hiermit wurde die Integration hauptsächlich in einem wirtschaftlichen Zusammenhang betrachtet und die Sozialdimension sollte durch ihre Annäherung und Intensivierung erreicht werden.⁵⁷⁸ Den Hintergrund dieser wirtschaftsorientierten Integration bildet die damalige Situation in Europa, wobei der Wiederaufbau der Nachkriegsperiode, die Beschleunigung des Systemwettbewerbs im Kalten Krieg, die historische Erfahrung des Faschismus etc. und vor allem die engere wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den westeuropäischen Staaten hervorgehoben wurde. So gesehen wurde die europäische Wirtschaftsintegration ursprünglich als eine neoliberale Marktregulierungsform in der Prägung einer Sozialen Marktwirtschaft konzipiert. Dabei war die soziale Dimension höchstens funktional auf die Herstellung des Gemeinsamen Marktes zugeschnitten.⁵⁷⁹

Die europäische soziale Dimension blieb in den 60er Jahren – außer bei der Richtlinie zur Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männer und dem Recht auf Freizügigkeit der Arbeit-

⁵⁷⁶ Vgl. R. Cox, *Production, Power and World Order - Social Forces in the Making of History*, New York 1987, hierzu insbesondere, S. 309-403.

⁵⁷⁷ M. Zuleeg, *Grundsätze*, in: H. v. der Groeben (Hg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden 1983, S. 82-83. Diese Bestimmung der ‘Aufgabe der Gemeinschaft’ wurde jedoch angesichts der Vollendung des Binnenmarktes und des stufenweisen Entwicklungsplans zur EWWU erst im Maastrichter Vertrag folgendermaßen verändert: “Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschaftsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 3a genannten gemeinsamen Politiken oder Maßnahmen eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, ein beständiges, nicht-inflationäres und umweltverträgliches Wachstum, einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialen Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.” T. Läufer (bearb. und engl.), *Der Vertrag - Europäische Union/Europäische Gemeinschaft - Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen*, Bonn 1995, S. 123.

⁵⁷⁸ Vgl. U. Weinstock, *Europäische Sozialunion – historische Erfahrungen und Perspektiven*, in: W. Däubler (Hg.), *Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes*, Gütersloh 1989, S. 15-33, hier: S. 16.

⁵⁷⁹ “Die Verwirklichung des Binnenmarktes war ursprünglich ein Projekt der rein ökonomischen Integration ohne jedwede politische Dimension; die Arbeits- und Sozialpolitik sollte ausschließlich in nationaler Zuständigkeit verbleiben und lediglich die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln schaffen.” B. Keller, *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik*, Oldenbourg 1997, S. 2.

nehmer – äußerst rudimentär. Die Sozial- und Arbeitspolitik war lediglich ein Anhängsel der Strukturanpassung der nationalstaatlichen Akkumulation und Regulation. Sie fungierte vor allem als eine externe Absicherung des Projektes der fordistisch-keynesianischen Gesellschaftsformation. Die Notwendigkeit von supranationalen sozialpolitischen Initiativen bzw. Programmen wurde hier nicht gesehen.

Dementsprechend blieb die Sozialdimension der nationalstaatlichen Regulationsweise intakt. Außerdem konnte jede supranationale Entscheidung durch die Inanspruchnahme eines Vetorechtes (nach dem sog. ‚Luxemburger Kompromiß‘) blockiert werden. Zwischen den nationalstaatlichen Regulationsweisen und den gemeinschaftlichen Entscheidungen bestand ein *komplementäres* Verhältnis. Dadurch wurde erstens der Prozeß der Wirtschaftsintegration erleichtert und zweitens sollten so die Hemmnisse der Marktintegration beseitigt werden. Daher beschränkte sich die Sozialdimension in dieser Phase meist auf negative Integration, und in diesem Sinne war sie eher Arbeitsmarktpolitik als Sozialpolitik.

5.1.1 Formen und Funktionen der fordistischen Sozialregulation

Die fordistische Phase war in der EG dadurch gekennzeichnet, daß die keynesianisch-sozialdemokratischen Arbeits- und Sozialpolitiken zügig ausgebaut und durchgesetzt wurden. Diese Phase dauerte von der Entstehung der EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) bis Mitte der 70er Jahre an. Mit der Weltwirtschaftskrise und der darauffolgenden Herausbildung des Europäischen Währungssystems (EWS) trat die europäische Integration qualitativ in eine neue Stufe ein.

Die Entwicklung einer europäischen Sozialpolitik war zwar nach den Römischen Verträgen durch die Errichtung des Europäischen Sozialfonds (ESF) und der Europäischer Investitionsbank (EIB) vorgesehen. Dennoch wurden keine nennenswerten supranationalen Kompetenzen bereitgestellt, noch wurden materielle Ressourcen umgewidmet oder die dafür notwendige administrative Regelungen geschaffen. Die Mittel des ESF, der den Strukturwandel der Industrie im Bereich von Kohle und Stahl und Textil etc. erleichtern, und die Probleme der Beschäftigung in den strukturschwachen Regionen bearbeiten sollte, wurden hauptsächlich für die Abmilderung der Strukturprobleme von Süditalien verwandt.

Der einzige Fortschritt wurde bei der Regelung zur „Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männer“ (Art. 119 EWGV)⁵⁸⁰ erreicht. Eine entsprechende Richtlinie wurde bis zum Jahr 1964 nach zähen Auseinandersetzungen zwischen Frankreich⁵⁸¹ und den Niederlanden

⁵⁸⁰ „Art. 119 [Gleiches Entgelt für Männer und Frauen] Jeder Mitgliedstaat wird während der ersten Stufe den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit anwenden und in der Folge beibehalten. Unter „Entgelt“ im Sinne dieses Artikels sind die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergünstigungen dem Arbeitnehmer mittelbar oder unmittelbar in bar oder in Sachleistungen zahlt. Gleichheit des Arbeitsentgelts ohne Diskriminierung auf Grund des Geschlechts bedeutet,

a) daß das Entgelt für eine gleiche nach Akkord bezahlte Arbeit auf Grund der gleichen Maßeinheit festgesetzt wird;

b) daß für eine nach Zeit bezahlte Arbeit das Entgelt bei gleichem Arbeitsplatz gleich ist.“, in: Der Vertrag - Europäische Union/Europäische Gemeinschaft - Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn 1995, S. 202.

⁵⁸¹ „Der Hintergrund für die erstgenannte Konzession der EWG-Vertragsverhandler gegenüber Frankreich ist darin zu sehen, daß Frankreich 1957 die kürzeste gesetzlich vorgeschriebene Arbeitszeit hatte. Schon seit 1936 war dort die *40-Stundenwoche* verankert, während in der BRD, Italien und den BENELUX-Ländern 1957 noch

verabschiedet. Dabei handelte es sich um die erste supranationale Regelung in der Sozialpolitik der Gemeinschaft überhaupt.

Vor welchem Hintergrund wurde die Gleichbehandlung von Frauen und Männern auf der europäischen Ebene diskutiert? Die politische Initiative zur Regelung dieses Problems ging vor allem von Frankreich aus, wo zu dieser Thematik nicht nur eine liberale gesellschaftliche Atmosphäre vorherrschte, sondern auch fortschrittliche Gesetze bestanden. Für Frankreich war die Europäisierung dieses Feldes wettbewerbspolitisch sehr wichtig; denn die niedrigen Frauenlöhne in den anderen Mitgliedstaaten bedeuteten einen Wettbewerbsnachteil für die französischen Unternehmen.⁵⁸²

Der zentrale Streitpunkt bis zur Verabschiedung einer Richtlinie lag darin, ob die Gleichheit des Entgelts auch für sog. 'nicht-identische Arbeit' gelten soll. Mit dem Einlenken der Niederlande, die vor allem wirtschaftliche Verluste befürchteten, wurde jedoch bis zum Jahr 1964 eine Richtlinie verabschiedet. Diese blieb jedoch in dieser ersten Phase im Rahmen einer "tolerierter Untätigkeit"⁵⁸³, d. h. ohne Auswirkung auf den tatsächlichen Status der beschäftigten Frauen in der Gemeinschaft.

Dieser kleine Fortschritt bei der Geschlechterpolitik war auch darauf zurückzuführen, daß mit der Durchsetzung des Fordismus eine zunehmende Zahl von Frauen in das Erwerbsleben eintraten. Es entstand also ein neues Regulierungsproblem für die Gesellschaft, aber in einer gemeinschaftsübergreifenden Dimension. Die Entwicklung und Verbreitung der fordistischen, dauerhaften Konsumgüter wie Kühlschrank, Waschmaschine, Elektrogeräte etc. hatte die Frauen vom Haushalt und der Küchenarbeit befreit; desweiteren wurden im Prozeß der Industrialisierung zunehmend Frauen in der Leichtindustrie wie Textil-, Elektro- und Schuhindustrie etc. und im tertiären Sektor benötigt.

Außerdem hatten die Einkommenssteigerungen von Frauen der Mittelschichten und die Expansion der Massenbildung, die tendenzielle Verallgemeinerung des System der Kleinfamilien die Frauen insgesamt von ihrer traditionellen Aufgabe der Reproduktionsarbeit befreit. E. Hobsbawm hat den tiefgreifenden Wandel⁵⁸⁴ der Sozialstruktur in den westlichen fortgeschrittenen Industriestaaten seit Mitte dieses Jahrhunderts als eine *soziale Revolution*⁵⁸⁵ be-

eine Wochenarbeitszeit von 48 Stunden galt. Auch die Urlaubsbestimmungen waren in Frankreich mit mindestens 18 garantierten Tagen (dagegen z.B. BRD nur 15, Belgien 12, Luxemburg 8 Tage) am fortschrittlichsten." G. Falkner, Supranationalität trotz Einstimmigkeit - Entscheidungsmuster der EU am Beispiel Sozialpolitik, Bonn 1994, S. 81. Für den weiteren Verlauf, einschließlich der kritischen Haltung der damaligen holländischen Regierung, siehe, S. 85-116.

⁵⁸² "Der Vergleich der Bezahlung von Frauen in der (vom Wettbewerbsargument damals am stärksten betroffenen) Textilindustrie zeigt, daß *Frankreich tatsächlich vergleichsweise fortschrittlich* war: 'Der Frauenlohn in der Textilindustrie machte in Frankreich 99,7% des entsprechenden Männerlohns gegen 92,6% in der BRD, 87,8% in Italien, 82,7% in Belgien und 75,7% in den Niederlanden aus.' In Luxemburg waren die Frauenlöhne im Bundesdienst erst 1951 sogar durch einen Erlaß auf nur 90% des Männerlohns festgesetzt worden.", a.a.O., S. 82.

⁵⁸³ A.a.O., S. 80.

⁵⁸⁴ Vgl. E. Hobsbawm, *Age of Extremes - The Short Twentieth Century 1914-1991*, London 1995, S. 287-319. "The change was indeed dramatic. In 1940 married women who lived with their husbands and worked for pay formed less than 14 per cent of the total female population of the USA. In 1980 they formed over half: the percentage just about doubled between 1950 and 1970", hierzu, S. 310.

⁵⁸⁵ "The world, or its relevant aspects, became post-industrial, post-imperial, post-modern, post-structuralist, post-Marxist, post-Gutenberg, or whatever. Like funerals, these prefixes took official recognition of death without implying any consensus or indeed certainty about the nature of life after death. In this way the greatest and most dramatic, rapid and universal social transformation in human history entered the consciousness of reflective

zeichnet, die nach Breite und Umfang mit der politischen Revolution des vergangenen Jahrhunderts verglichen werden kann.

Zugleich hat die kontinuierliche Expansion des Wohlfahrtsstaates in der fordistischen Phase die Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit von Frauen insbesondere im staatlichen Sektor erweitert.⁵⁸⁶ Wenn man der Typologie von Esping-Andersen⁵⁸⁷ folgt, war in den kontinentalen Wohlfahrtsstaaten wie den EWG-Gründungsmitgliedern die unmittelbare Beziehung zwischen der *welfare-service* Beschäftigung und dem Arbeitsmarktregime⁵⁸⁸ im Vergleich zu den skandinavischen sozialdemokratischen Ländern relativ schwach. Die Expansion des Sozialstaates hat jedoch die Beschäftigungschancen der Frauen im Sektor Staat sicherlich nicht gemindert. Diese allgemeine Veränderung der Sozialstruktur stand in einem engen Zusammenhang mit der Entwicklung der Politik der Gleichbehandlung zwischen Frauen und Männern auf der europäischen Ebene.

Die Gleichbehandlung von Frauen und Männern ist außerdem ein neuer Bereich der Sozialpolitik, der sich von den traditionellen Bereichen - wie dem Sozialversicherungssystem - unterscheidet. Die Europäisierung dieses neuen, sozialpolitischen Bereichs war nach Meinung von Streeck⁵⁸⁹ viel konsensfähiger als andere sozialpolitische Aufgabenfelder, in denen die

minds who lived through it (...) The novelty of this transformation lies both in its extraordinary speed and in its universality." a.a.O., S. 287-288.

⁵⁸⁶ Zu diesem *historisch* besonderen Zusammenhang zwischen Wohlfahrtsstaat und Arbeitsmarktregime führt Esping-Andersen folgendes aus: "Few will question the fact that contemporary capitalist economies are undergoing a series of fundamental structural changes, of which many, if not most, turn upside down our conventional notions of working life: women's natural place is no longer at home, but in the labor market; the welfare state pays thousands or even millions of able-bodied people not to work ... But full employment, as a political guarantee, has also been revolutionized. To Lord Beveridge and his fellow post-war reformers, the concept was assumed to apply only to the masculine half of the nation. Contemporary politicians must commit themselves to a full employment that recognizes no gender boundaries.", in: Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford, 1990, S. 142.

⁵⁸⁷ Ebd. Er unterscheidet drei Typen von Wohlfahrtsstaaten, je nach der Artikulationsform von Dekommodifizierung aufgrund der modernen `social citizenship'-These Marshalls: a) liberaler Wohlfahrtsstaat wie in den Vereinigten Staaten, Kanada und Australien, b) der kontinental-konservative Typ wie in Österreich, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, und Italien, c) die skandinavischen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten, a.a.O., S. 26-29.

⁵⁸⁸ Ebd. "Modern welfare states are no longer systems of social provisions only. They have, in many nations, become virtual employment-machines, often being the only significant source of job growth. Today, the Danish and Swedish welfare states employ about 30 percent of the labor force. Again, this is a remarkable departure from the theory of the labor market as a self-regulation organism. Thus, the welfare state absorbs labor supply not only to uphold promises of full employment, but also because the welfare state's own economic logic demands that as many work as possible. For the welfare state it may be more cost effective to employ excess labor than to subsidize it not to work. Taken together, the emerging new patterns of welfare-state labor-market relations are characterized by considerable strains. Be they for employment or more general economic objectives, the welfare state's traditional responsibilities have been extended and changed. As a result, social policy and the labor market have become interwoven and mutually interdependent institution.", a.a.O., S. 149.

⁵⁸⁹ "Three factors account for the exceptional effectiveness of Community policy on sexual equality. First, the Commission as `political entrepreneur' was able to draw on the by-then almost forgotten mandate of the Rome treaty to establish equal pay for women and men, and to deploy it for purposes never anticipated by the treaty signatories. Second, equality between men and women has not traditionally been central to national state's social policy concerns; the Community could relatively easily enter this unclaimed territory in an effort to expand its jurisdiction and enlarge its constituency. And third, sexual nondiscrimination fits a liberal agenda also, and may in fact be more market making than market correcting. In any case, its political support extended well into the professional middle classes; national governments therefore were not eager to be perceived as opposing Community initiatives." W. Streeck, *From Market Making to State Building?*, a.a.O., S. 400.

Übergabe von Souveränität und der Verlust sozialpolitischer Autonomie des Nationalstaates viel unmittelbarer spürbar gewesen wäre. Er geht davon aus, daß die Chancen der sozialpolitischen Gestaltung dieses neuen Bereiches auf der Gemeinschaftsebene und dementsprechende Verhandlungsmöglichkeiten viel höher waren, während andere traditionelle Bereiche im Kontext der Zuständigkeiten der nationalen Regierungen verbleiben. Die Entwicklung der Geschlechterpolitik auf der Gemeinschaftsebene hat also immerhin eine *integrative Dynamik*⁵⁹⁰ bewirkt.

Die fordistische Form der *transnationalen* Sozialdimension wurde aber auch bei der Arbeitsmarktregulation des vergemeinschafteten Wirtschaftsraums artikuliert. Die europäische Anpassung war für die gemeinsame Regulierung des Arbeitsmarktes erforderlich, wenn die Freizügigkeit von Waren, Kapital, Dienstleistungen etc. durch die Integration zunahm. Eine gemeinsame Regelung der Freizügigkeit war vor allem deshalb erforderlich, da zur weiteren Industrialisierung in wachsenden Maße ausländische Arbeitskräfte benötigt wurden. Dennoch war die ökonomische Tätigkeit der Unternehmen im großen und ganzen auf die nationalen Produktionsstrukturen zugeschnitten; der Verflechtungsgrad mit ausländischen Produktionsstätten war noch gering.

In diesem Kontext mußte eine europäische Regelung vor allem im Rahmen von jeweiligen nationalstaatlichen Arbeitsmarktpolitiken definiert werden. Es ging also um supranational vereinbarte nationale Regulationsformeln. Daher widersprach die europäische Regulation des Arbeitsmarktes den nationalen Regelsystemen nicht. So wurden die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 48-51 EGV), die freie Niederlassung (Art. 52-58 EGV) sowie der freie Dienstleistungsverkehr (Art. 59 - 66 EGV) vorbereitet. Im Vertrag hieß es dazu:

“Nach Artikel 48 EGV umfaßt die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (...) `die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer des Mitgliedstaates in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen´ (Absatz 2).”⁵⁹¹

Nach diesem Prinzip sollte die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft vor allem als ein Faktor der wirtschaftlichen Integration gefördert werden. Die Anwendung dieses Artikels blieb jedoch Angelegenheit der nationalen Regelung: “Dies Gebot gilt `vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen´ (Absatz 3)”⁵⁹². Außerdem wurden das Recht auf kollektive Verhandlungen und die Koalitionsfreiheit bewußt ausgeschlossen. Die traditionellen, sozialpolitischen Bereiche wie die Renten-, Arbeitslosen-, und Krankenversicherung sowie Wohnungssubventionen

⁵⁹⁰ “Trotz der langjährigen Verzögerung der Umsetzung der Entgeltgleichheit in den Mitgliedstaaten kam es letztendlich aber doch zur Verankerung auch auf nationaler Ebene. Wie gezeigt wurde, hatte daran die politische Dynamik des EG-Rechts maßgebliche Bedeutung (eingeleitete Aufsichtsverfahren der Kommission, absehbare Interpretation von Art. 119 EWGV durch den EuGH aufgrund der Mechanik des Systems von Vorabentscheidungen). Dies zeigt einmal mehr, daß mit dem Beitritt zum politischen System EG sowie mit jedem inhaltlichen Zugeständnis zu einem Fortschritt im EG-Recht (also z.B. einer Richtlinie oder auch nur einer EG-rechtlich strenggenommenen unverbindlichen Resolution wie jener Ende 1962, die dann jedoch im Zuge der Rechtsprechung als Bezugspunkt herangezogen wurde) der Eintritt in eine *spezielle Integrationsdynamik* verbunden ist.” G. Falkner, a.a.O., S. 120.

⁵⁹¹ Vgl. K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Heidelberg 1996, S. 254.

⁵⁹² Ebd.

etc. blieben ausschließlich in der Zuständigkeit der nationalen Regierungen. Die Anerkennung des Vetorechts der nationalen Regierungen durch den sog. "Luxemburger Kompromiß" hatte die Möglichkeit Supranationalisierung aller Politikbereiche, einschließlich der Sozialdimension, deutlich begrenzt.

Die Funktion der europäischen Sozial- und Arbeitspolitik in dieser Phase bestand vor allem darin, die nationalstaatlichen keynesianisch-fordistischen Projekte abzusichern. Die Internationalisierung des Warenaustausches und der ökonomischen Tätigkeiten nahmen zu, aber sie vollzogen sich im Rahmen primär nationalstaatlicher Akkumulations- und Regulationszusammenhänge. Die Europäisierung und Transnationalisierung der Sozialpolitik, als abhängiger Faktor dieser Internationalisierung hatte sich kaum weiter entwickelt.

Anfang der 70er Jahre fand mit dem sozialpolitischen Aktionsprogramm eine erste Veränderung der europäischen Sozialpolitik statt. Mit einer ersten Initiative zur Herstellung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und durch den Einfluß der damals starken Arbeiterbewegung hatte zu dieser Zeit die europäische Integration einen neuen sozialpolitischen Impuls erhalten. Vor diesem Hintergrund hatte die Kommission im Auftrag des Pariser Ratsgipfels von 1972 das "Aktionsprogramm für die Gemeinschaft im Gebiet der Sozialpolitik"⁵⁹³ ausgearbeitet. Dieses wurde im Okt. 1973 dem Rat vorgelegt und im Januar 1974 verabschiedet. Es war der erste umfangreiche sozialpolitische Maßnahmenkatalog, der auf der Gemeinschaftsebene präsentiert worden war. Er behandelte die Bereiche Vollbeschäftigung, Schutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Gesundheit und die Gleichbehandlung zwischen Männern und Frauen.

Dennoch hatte dieses Aktionsprogramm von 1974 zwei entscheidende Schwächen. Erstens handelte es sich um eine rechtlich unverbindliche, politische Absichtserklärung, wobei die marginalen gemeinsamen Maßnahmen weniger den Marktintegrationsprozeß korrigieren, als diesen fördern sollten. Zweitens waren die Richtlinien, die aufgrund des Aktionsprogramms erlassen wurden, dem Einstimmigkeitsprinzip im Rat unterworfen. Trotz dieser Mängel wurde durch das Aktionsprogramm zunächst einmal die sozialpolitische Handlungsmöglichkeit der Gemeinschaft zum Ausdruck gebracht. Mit dem Programm konnte die Richtlinie von 1964 über die Gleichbehandlung zwischen den Männern und Frauen über die Entlohnungsfrage hinaus in den Bereich von Ausbildung, Berufsaufstieg, Arbeitsbedingungen etc. erweitert werden.⁵⁹⁴ Gegenüber der passiven Haltung der "tolerierten Untätigkeit" der Regierungen kam es also zu einer gewissen Bewegung.⁵⁹⁵ Dennoch konzentrierte sich die Politik der Gleichbehandlung nach wie vor auf die weiblichen Beschäftigten im offiziellen Arbeitsmarkt. Von den Frauen im informellen Sektor sowie von den im Haushalt beschäftigten Frauen wurde nicht gesprochen. Diese Form der Regulierung der Geschlechterpolitik zeigt deutlich,

⁵⁹³ ABI. EG Nr. C 13/1.

⁵⁹⁴ Vgl. I. Ostner and J. Lewis, *Gender and the Evolution of European Social Policies*, in: S. Leibfried and P. Pierson (ed.), *European Social Policy – Between Fragmentation and Integration*, a.a.O., S. 162f.

⁵⁹⁵ Vgl. O. Jacobi, *Der Soziale Dialog in der Europäischen Union*, in: M. Mesch (Hg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*, Wien; Mainz, 1995, S. 264.

daß sich die europäische Sozialpolitik im Grunde nicht an der Förderung eines Grundrechtes im Sinne der Bürgerrechte⁵⁹⁶ in ihrer fordistischen Ausprägung ausrichtete.

Funktional hatte sich damit die gemeinschaftliche Sozialpolitik und die Gleichbehandlung auf das Modell der fordistischen Arbeitsgesellschaft mit Vollbeschäftigung und einer nationalen Erwerbsstruktur bezogen. Gleichzeitig wurde die Anpassung an den rasanten inneren Strukturwandel des Arbeitsmarkts von der Orientierung auf Männer- und Industriearbeit zur zunehmenden Frauenbeschäftigung und zur Dienstleistungsarbeit sowie die zunehmende Europäisierung der Wirtschaftsbeziehung angestrebt. So wurde die europäische Sozialpolitik weniger als ein eigenständiges Politikfeld, sondern viel mehr als Flankierung der Marktintegration betrachtet. Außerdem sollte sie keine materielle umverteilende Wirkung entfalten. Bei der europäischen Sozialpolitik fehlt also weitgehend die Funktion einer Marktkorrektur, die im Nationalstaat als "historischer Kompromiß"⁵⁹⁷ entwickelt war. Vielmehr wurde sie vom Anfang an als eine Maßnahme zur Förderung der Märkte begriffen. In diesem Sinne war sie ein fester Bestandteil des liberalen Integrationsprojektes.

Die europäische Sozialregulation wandelte sich jedoch angesichts a) des Endes der auf Vollbeschäftigung basierenden fordistischen Arbeitsgesellschaft, b) des Strukturwandels des Arbeitsmarktes von der Industriezentriertheit auf die Dienstleistungsgesellschaft⁵⁹⁸, c) der zunehmenden Transnationalisierung und vor allem der Europäisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten⁵⁹⁹ etc.. Mit der *Transformation* der gesellschaftlichen *Struktur* vollzieht sich ein *funktionaler, territorialer* Wandel der europäischen Arbeitsmarktregulierung. Die einfache Funktion der fordistischen Marktförderung wird in zunehmender Weise von einer aktiven postfordistischen, regulativen Politik abgelöst. Diese zielte nicht auf distributive Funktionen⁶⁰⁰ im Sinne der traditionellen nationalen Sozialpolitik. Vielmehr werden die sekundären Aufgaben der Sozialpolitik in der Gemeinschaft wie Bildung, Ausbildung und lebenslange Qualifikation u.s.w. in den Vordergrund gestellt.

In diesem Zusammenhang ist der Richtlinien-Entwurf von Vredeling 1982 ein klassisches Beispiel, das die wachsende Notwendigkeit, das Dilemma und die Grenzen europäischer Arbeits- und Sozialpolitik im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus aufzeigt. Der damalige Sozialkommissar hatte eine Richtlinie zur "Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer von Unternehmen mit komplexer, insbesondere transnationaler Struktur" entworfen und

⁵⁹⁶ Vgl. A. Wiener, (Staats)Bürgerschaft ohne Staat – Ortsbezogene Partizipationsmuster am Beispiel der Europäischen Union, in: Prokla, 26. J. Nr. 4, 1996, S. 497-513. Dieser Begriff stammt von dem Vater der britischen Wohlfahrtsstaatstheorie T.H. Marshall, vgl., T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge 1950.

⁵⁹⁷ "Die generelle Logik einkommensregulierender korporativer Klassenkompromisse bestand darin, die kapitalverwertungsgefährdenden Effekte von Vollbeschäftigung und umfassender sozialer Sicherung durch eine >>gesamtwirtschaftliche Verantwortung<< der Gewerkschaften, durch Lohndisziplin und eine die Kontinuität der Produktion sichernde Normierung und Institutionalisierung der Arbeitskämpfe abzuwehren." J. Hirsch/R. Roth, *Das neue Gesicht des Kapitalismus – Vom Fordismus zum Post-Fordismus*, Hamburg 1986, S. 72.

⁵⁹⁸ "Long-term employment data almost invariably show that growth in the traditional services (transport, utilities, retail, etc.) has stagnated, and that the new vitality is concerned in social services (health, education, and welfare), in some areas of personal services (leisure and eating places, for example), and in producer services (business services, finances, insurance, and real-estate)." Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, a.a.O., S. 195.

⁵⁹⁹ Vgl. Hermann Hartwich, *Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems*, Opladen 1998.

⁶⁰⁰ Vgl. G. Majone, *Redistributive und sozialregulative Politik*, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 225-247.

dabei verbindliche Regelungen vorgeschlagen. Diese Richtlinienentwurf hatte jedoch keinen Erfolg⁶⁰¹. Erstens, lehnte die konservative, britische Regierung unter M. Thatcher den Vorschlag mit der Begründung ab, daß das kontinental-europäische Gesetz und die anglosächsische Regelung der industriellen Beziehungen nicht zusammenpassen. Die Arbeitgeberverbände stemmten sich vehement dagegen, daß überhaupt irgendeine Form der Regelung der Arbeitsbeziehungen, hier der Mitbestimmung, auf der europäischen Ebene angestrebt wurde. Schließlich gab es noch keine legitimen und einflußreichen Vertretungen der Arbeitnehmer auf der europäischen Ebene, die die Errichtung dieser Richtlinie hätten durchsetzen können.⁶⁰²

Darüber hinaus zeigt die mehr als 20 Jahre andauernde Auseinandersetzung über die "Europäischen Aktiengesellschaft"⁶⁰³ und der – damit verbundene – Streit um die Regelung der Mitbestimmung, wie schwierig die Europäisierung der Arbeitsbeziehungen im Vergleich zur Transnationalisierung der Ökonomie ist. Dabei sind nicht nur die unterschiedlichen Strategien der Arbeitgeberverbände und der Arbeitnehmervertretungen⁶⁰⁴, sondern die vielschichtigen transnationalen Akteurskonstellationen⁶⁰⁵ interessant.

Während sich die Kommission als Politikinitiator und -kordinator, das Europäische Parlament sowie die Gewerkschaften für eine europäische Reregulierung der Arbeitsbeziehungen einsetzen, stehen die Regierungen, die einen Verlust der eigenen Einflußmöglichkeit in der Sozial- und Arbeitspolitik befürchten, und die Unternehmerverbände solchen Politiken entgegen. Neben den fehlenden institutionellen Rahmenbedingungen hat vor allem das Desinteresse auf der Seite der Arbeitgeber eine europäische Regelung blockiert.

Dennoch hat sich diese Situation mit der Einführung des Sozialen Dialogs Mitte der 80er Jahre verändert. Nach langwierigen Verhandlungen konnte auch der Entwurf von Vredeling mit der Verabschiedung der "Richtlinie über die Europäischen Betriebsräte" (1994) mit erheblichen Modifikationen, - also lediglich die Anerkennung der Informations- und Konsultationsrechte der Arbeitnehmer ohne Elemente der Mitbestimmung - verwirklicht werden. Es muß also nach den spezifischen Hindernissen, Schwierigkeiten und Problemlagen einer europäischen Sozialregulation gefragt werden. Sicherlich kann diese Frage nicht hinreichend mit

⁶⁰¹ "The European Commission's most ambitious projects – the Vredeling proposal of 1980 on employees' rights to information and consultation in multinational companies and the Fifth Company Law Directive on board-level employee participation – were defeated by a campaign conducted by European employers, multinational companies, and some member states. The American MNCs were especially influential, contesting the 'principle of extra-territoriality' by which the EC intended to extend its jurisdiction to cover non-EC companies." M. Rhodes, A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension, in: S. Leibfried and P. Pierson (ed.), *European Social Policy*, a.a.O., S. 95.

⁶⁰² Vgl. W. Streeck, *From Market Making to State Building? – Reflections on the Political Economy of European Social Policy*, a.a.O., S. 392.

⁶⁰³ Vgl. W. Lecher/B. Nagel/H.-W. Platzer, *Die Konstituierung Europäischer Betriebsräte – Vom Informationsforum zum Akteur? – Eine vergleichende Studie von acht Konzernen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien*, Baden-Baden 1998, S. 42.

⁶⁰⁴ Vgl. W. Lecher/H.-W. Platzer (Hg.), *Europäische Union - Europäische Arbeitsbeziehungen? - Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen*, Köln 1994.

⁶⁰⁵ "Sie spiegeln die Charakteristika des EG-Systems wider: seine Mehrebenenstruktur, die besondere Mischung von supranationalen und intergouvernementalen Elementen im Entscheidungsprozeß, den Wechsel von Akteuren und Akteurskonstellationen in der Abfolge der einzelnen Phasen des Politikprozesses, die Kompetenzverteilung zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen und deren jeweiligen institutionellen Eigenheiten." B. Kohler-Koch, *Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen*, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, a.a.O., S. 198.

den institutionellen, akteursorientierten Erklärungsansätzen oder umgekehrt mit einer strukturdeterministischen Perspektive geklärt werden. *Die Dialektik⁶⁰⁶ von sich transformierender Struktur und sich artikulierender Strategie muß dagegen in einer langfristigen historisch-strukturellen Perspektive genauer bestimmt werden.*

In diesem Zusammenhang ist von entscheidender Bedeutung, daß die Veränderungen und die neue Qualität auf der Akkumulationsebene genauer analysiert werden, denn Scheitern, Erfolg und Perspektive der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik sind vor allem davon abhängig. Dennoch gibt es kein Determinationsverhältnis zwischen der Veränderung der Akkumulationsebene und der strategischen Orientierung. Vielmehr ist dieses Verhältnis, regulationstheoretisch gesprochen, ein Artikulationsverhältnis dieser beiden Dimensionen, gerade wenn man im Sinne des Giddenschen Strukturierungsansatzes⁶⁰⁷ davon ausgeht, daß nicht nur die Strukturelemente allein, sondern auch die ständig reflektierenden und interagierenden Aspekte der menschlichen Handlungsweise vorausgesetzt sind. So gesehen werden die Ideologien/Ideen⁶⁰⁸ und die neuen hegemonialen Diskurse der Regierenden, also insgesamt die Hegemoniefrage, auch eine wichtige Rolle für die zukünftige Gestaltung der europäischen Sozialregulation spielen. In diesem Sinn soll nun analysiert werden, mit welcher Logik sich die Konstruktion der sozialen Dimension seit Mitte der 80er Jahre, vom 'Sozialen Dialog' über den Maastrichter Vertrag, bis zur Einführung der EWWU und den Amsterdamer Vertrag entwickelt hat.

5.1.2 Die europäische Sozialdimension beim Übergang zum einheitlichen Binnenmarkt

5.1.2.1 Sozialer Dialog und die 'Einheitliche Europäische Akte' (EEA)

In den 80er Jahren gerieten die internen und externen Rahmenbedingungen der Europäischen Gemeinschaft in einen strukturellen Wandel. Im Inneren wurde zunächst mit der Entstehung des Europäischen Währungssystems (EWS) 1979 der gemeinsame währungs- und fiskalpolitische Regulierungs- und Koordinierungszwang verstärkt. Außerdem wurde mit dem

⁶⁰⁶ Diese Gedanken hat Jessop im Zusammenhang des Übergangs vom Fordismus zum Postfordismus entwickelt. Aber, m. E. soll die Perspektive im Hinblick auf die europäische Integration erweitert angewandt werden, weil der Ansatz Jessops sowie die Nationalstaatszentriertheit der Regulationstheorie für die Erklärung der Dynamik und Grenze der europäischen Integration unbefriedigend ist. Dabei sehe ich die Notwendigkeit der Verknüpfung des staatstheoretischen Transformationsansatzes mit der langfristigen historischen und strukturellen Perspektive in Anlehnung an F. Braudel, R. Cox, K. Polanyi.

⁶⁰⁷ "Die von Anthony Giddens in den letzten Jahren entwickelte >Theorie der Strukturierung< bietet sich bei der Suche nach theoretischen Lösungsansätzen für das institutionentheoretische Defizite der Regulationstheorie aus zwei Gründen an. Nicht nur erscheint sie angesichts einiger Probleme, insbesondere im Blick auf die Klärung des Verhältnisses von Handlungs- und Strukturtheorie, für eine Bearbeitung dieses Defizits besonders geeignet zu sein. Sie ist darüberhinaus in ihrem ganzen Aufbau auf eine reflexive Handhabung der unterschiedlichen theoretischen Zugangsweisen ausgerichtet (und zudem an den Problemen der Marxschen Theorie und der marxistischen Tradition orientiert)." C. Görg, Der Institutionenbegriff in der >Theorie der Strukturierung<, in: J. Esser/C. Görg/J. Hirsch (Hg.), Politik, Institutionen und Staat – Zur Kritik der Regulationstheorie, Hamburg 1994, S. 32. Und vgl. A. Giddens, Die Konstitution der Gesellschaft, Frankfurt 1994.

⁶⁰⁸ Vgl. M. Jachtenfuchs, Regieren durch Überzeugen: Die Europäische Union und der Treibhauseffekt, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch(Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 429-454, hierzu insbesondere S. 433ff.

Scheitern des keynesianisch-nationalen Alleingangs der französischen sozialistischen Regierung unter Mitterrand/Mauroy 1981/83⁶⁰⁹ die politische Umorientierung vom nationalen auf den europäischen Wirtschaftsraum erzwungen. Dies beschleunigte die generelle Wende zu angebotsorientierten Rezepten in der Wirtschafts-, Geld- und Beschäftigungspolitik. Das Projekt zur Vollendung des EG-Binnenmarktes sollte vorangetrieben werden, um die Effekte der 'economies of scale' in einem erweiterten Wirtschaftsraum zu maximieren. Politisch-strategisch bedeutete dies in Europa und Nordamerika eine tiefgreifende Wende von der nationalen sozialdemokratischen zur neoliberalen/ neokonservativen Hegemonie.

Während die Bedeutung der Block-Konfrontation zwischen Ost und West abgenommen hatte, verstärkte sich die Konkurrenz zwischen den kapitalistischen Marktwirtschaften in der Triade. Die Schwächen der europäischen Wirtschaft - wie die sinkende Produktivität, die zunehmend defizitären Staatsfinanzen, die Massenarbeitslosigkeit u.s.w. - traten zutage. Dies führte zu der Erkenntnis, daß die dem Binnenmarkt zugrunde liegende Logik negativer Marktintegration zu kurz griff. Die Notwendigkeit positiver Integrationsschritte in Form gemeinsamer Technologie-, Forschungs- und Entwicklungs-, und Industriepolitik u.s.w. wurde anerkannt. Das Zusammenwirken von negativer *und* positiver Integration erzeugte einen enormen Schub für die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarkt. Voraussetzung hierfür war die zunehmende Koordinierung der Währungs-, Finanz-, und Wirtschaftspolitik. Dies war die europäische Reaktion auf die verschärfte Konkurrenz zwischen den Triademächte, die zunehmende Transnationalisierung der Märkte und die Globalisierung der Produktionsstrukturen.

Dabei veränderte sich die Funktion der europäischen Integration. Während sie bis zum Ende der 70er Jahre die fordistischen Akkumulationsstrategien der einzelnen Volkswirtschaften flankiert hatte, übernahm sie nunmehr zunehmend eine koordinierende Rolle. Dabei vermittelte sie zum einen die Transformation vom Fordismus zum Postfordismus in den Mitgliedsländern und etablierte zugleich *selektiv* eine qualitativ neue transnationale gemeinsame Regulation. Neu ist dabei, daß in dem Maße, wie das Ziel der Integration durch Marktliberalisierung in den Vordergrund trat, zugleich der Einfluß gemeinschaftlicher Politikentscheidungen, -koordinierungen, und -regulierungen auf die Nationalstaaten ein neues Niveau erreichte. Mit dieser strukturellen Koppelung von nationalen und europäischen Politiken, die sowohl bei der Formulierung und Implementierung auf der Prozeßebene als auch bei den vielfältigen grenzüberschreitenden Beteiligungen auf der Akteursebene festzustellen ist, ist die Integration in eine neue Phase eingetreten.

⁶⁰⁹ "Die Verstärkung der Binnennachfrage und die Nationalisierung hatten nicht den gewünschten Erfolg. Die gestiegene Kaufkraft regte nicht die französische Produktion an, sondern erhöhte drastisch die Importquote. Parallel zum Außenhandelsbilanzdefizit stieg auch das Haushaltsdefizit an: von 30 Mrd. (1980) auf 146 Mrd. FF (1984). Da die Regierung betonte, daß ihr wirtschaftspolitisches Programm nicht auf eine Veränderung der Eingliederung Frankreichs in den kapitalistischen Weltmarkt ziele, der Außenhandel also nicht beschränkt werden solle, war das Ergebnis >>die Kombination zweier miteinander nicht vereinbarer Konzeptionen – staatlicher Dirigismus zugunsten der Lohnabhängigen im nationalen Rahmen einerseits und lupenreines Laisser-faire für das inländische und internationale Kapital auf dem Weltmarkt andererseits.<<" D. Heither, >>Grande Nation<< auch in Europa – Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Frankreich, in: F. Deppe/K.-P. Weiner (Hg.), Binnenmarkt '92 – Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa, Hamburg 1991, S. 80.

Die Sozialdimension erweitert sich dabei in zweifacher Hinsicht. Erstens, der 'soziale Dialog' als ein ständiges Instrument zur Vermittlung der europäischen Arbeitsbeziehungen. Zweitens, die Veränderungen im europäischen Entscheidungsprozeß durch die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA). Dieser Vertrag war der bedeutendste Fortschritt in der gemeinschaftlichen Politik seit den Römischen Verträgen.

Für die Entstehung des Sozialen Dialogs spielte in der Vorbereitungsphase des Binnenmarktes⁶¹⁰ die Ernennung des französischen Sozialisten und Katholiken J. Delors zum Kommissionspräsidenten eine besonders wichtige Rolle. Ausgehend von einer Initiative der Kommission gründeten die europäischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisation 1985 ein Gesprächforum in Val Duchesse bei Brüssel. Ergebnis dieser Gespräche waren gemeinsame Stellungnahmen zu insgesamt 12 Punkten⁶¹¹. Die Bedeutung dieser Vereinbarung lag in der Schaffung einer minimalen Basis für den Dialog und in der Funktion, ein ständiges Forum für solche Gespräche⁶¹² zu bieten. Die Teilnehmer waren die Kommission, der europäische Unternehmerverband (UNICE) sowie die Arbeitgebervertretungen des öffentlichen Sektors (CEEP) und der Dachverband der europäischen Gewerkschaften (EGB).

Vereinbart wurde dabei u.a.: a) Recht auf Freizügigkeit, b) Diskriminierungsverbot von Frauen und EG-Ausländern sowie c) Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz. Dadurch sollten der soziale Frieden erreicht, die grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit gefördert, und die Produktivität erhöht werden. Konzeptionell wurde der *angebotsorientierte postfordistische 'Produktivitätspakt'*⁶¹³ mit Ideen wie Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Beschäftigung durch Wachstum, Förderung von Bildung und Ausbildung u.s.w. auf der europäischen Ebene diskutiert.

Dennoch hatte dieses Gesprächforum strukturelle Mängel. Vor allem fehlte auf Seiten der Arbeitgeber eine institutionelle Struktur. Während die Arbeitnehmer, trotz der organisatorischen, materiellen, und personellen Schwäche mit dem EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund)⁶¹⁴ und den europäischen Branchenvertretungen (wie z. B. dem EMB), über verhandlungsfähige legitime Interessenvertretungen verfügen, haben die Verbände der Arbeitgeber je nach Branche und Sektor unterschiedliche Interessenvertretungen bzw. kein Verhandlungsmandat.

⁶¹⁰ Vgl. G. Ross, Jacques Delors and European Integration, Oxford; New York 1995.

⁶¹¹ Vgl. a.a.O., S. 38.

⁶¹² "In den ersten zehn Jahren der EG in Brüssel haben sich Verbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften auf europäischer Ebene gebildet, ohne daß sie untereinander ständige Verbindungen unterhalten haben. Sie verfolgten wie die vielen Lobby-Verbände in Brüssel jeder für sich ihre Interessen bei den Institutionen der EG. Seit 1971 gibt es jedoch den Ständigen Beschäftigungsausschuß, der zweimal im Jahr die Arbeits- und Sozialminister sowie die EG-Kommission mit den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zusammenbringt.", W. Ellerkmann, Europäischer Verband der öffentlichen Unternehmen CEEP, in: W. Lecher und H.-W. Platzer (Hg.) Europäische Union - Europäische Arbeitsbeziehungen?, Köln 1994, S. 223

⁶¹³ Vgl. F. Deppe, Ein neuer Gesellschaftsvertrag - Anmerkungen zu einem transnationalen Kisendiskurs, in: Ders., Fin de Siècle - Am Übergang ins 21. Jahrhundert, Köln 1997, S. 99.

⁶¹⁴ "Ludwig Rosenberg etwa schrieb 1973, Tarifpolitik müsse europäisch, innerhalb des Europäischen Bundes Freier Gewerkschaften (Vorläufer des EGB) gestaltet werden, wenn die Arbeitnehmer ihre Anliegen verteidigen wollten (...)". W. Buschak/V. Kallenbach, Arbeitsbeziehungen auf der Dachverbandsebene und der sektoralen Ebene, in: W. Lecher und H.-W. Platzer (Hg.), Europäische Union - Europäische Arbeitsbeziehungen? - Nationale Voraussetzungen und internationale Rahmen, Köln 1994, S. 203.

Die Arbeitgeber haben kein Interesse daran, eine Verhandlungsstruktur auf der europäischen Ebene aufzubauen, obwohl sie sich für die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen den sozialen Frieden sehr wünschen. Dieser Widerspruch zeigt das grundlegende Dilemma der europäischen Arbeitsbeziehungen, bei denen vertragliche, rechtliche und institutionelle Grundlagen fehlen oder unterentwickelt sind. In diesem Zusammenhang war die Verabschiedung der EEA (Einheitliche Europäische Akte) ein wichtiger Wendepunkt für den Integrationsprozeß, insbesondere für die Sozialdimension.

5.1.2.2 Die EEA und ihre Bedeutung für die Gestaltung der Sozialdimension

Im Vorfeld der Vollendung des Binnenmarktes war die EEA die wichtigste Modifikation der Römischen Verträge⁶¹⁵. Sie wurde durch die Verknüpfung des bestehenden EWG-Vertrags und der 1970 gegründeten EPZ (Europäische Politische Zusammenarbeit) als eine Einheitliche Akte verstanden⁶¹⁶. Zwar bedeutete dies noch keinen 'qualitativen Sprung'; dennoch wurde die institutionelle und politische Basis für eine Vertiefung der Integration durch die EEA verbreitert. Seit dem Luxemburger Kompromiß von 1967⁶¹⁷ hatte das französische Konzept des 'Europas der Vaterländer' (De Gaulle), "in dem die intergouvernementale Zusammenarbeit souveräner Staaten den Kern des Integrationsprozesses ausmachen sollte",

⁶¹⁵ "Am 29. Juni 1985 setzte der -> Europäische Rat in Mailand eine Regierungskonferenz ein, die den Auftrag erhielt, 'konkrete Fortschritte auf dem Weg zur Europäischen Union herbeizuführen'. Die Arbeiten der Regierungskonferenz stützten sich auf Vorarbeiten eines 1984 eingesetzten Ad hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen (nach seinem Vorsitzenden auch 'Doooge-Komitee' genannt), aber auch auf frühere Vorschläge der Regierungen (u. a. Feierliche Deklaration zur -> Europäischen Union 1983) sowie auf die Reformvorstellungen des -> Europäischen Parlaments (EP) von 1984 (Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, sog. 'Spinelli-Entwurf'). Die Akte wurde am 17. Februar 1986 in Luxemburg von neun Mitgliedstaaten unterzeichnet. Dänemark, das die Zustimmung zur EEA vom positiven Ausgang einer Volksabstimmung abhängig gemacht hatte, Griechenland und Italien holten die Unterzeichnung am 28. Februar 1986 in Den Haag nach. Nach Abschluß des Ratifizierungsverfahrens ist die Akte am 1. Juli 1987 in Kraft getreten." (...) "Nach mehreren Reformanläufen innerhalb der Gemeinschaft (u.a. Werner-Plan 1970, Tindemans-Bericht 1975, Feierliche Deklaration zur Europäischen Union 1983, Vertragsentwurf des EP 1984) faßt die EEA 1986 ein Bündel konkreter Maßnahmen zusammen, um die Gemeinschaft auf die wichtige Etappe eines gemeinsamen europäischen -> Binnenmarktes auszurichten und gleichzeitig auch die politische Rolle der EG als Akteur nach außen zu stärken. (...) Die EEA ist ein Vertrag zwischen den zwölf Mitgliedstaaten zur Änderung und Ergänzung der drei Gründungsverträge der EWG (1957), der EAG (1957) und der EGKS (1951). In erster Linie erstreckt sich die Akte indessen auf den EWG-Vertrag und fällt dort unter das in Art. 236 geregelte Verfahren zur förmlichen Vertragsänderung." W. Weidenfeld - W. Wessels(Hrsg.) Europa von A - Z, Bonn 1991, S. 106-107.

⁶¹⁶ "Die EEA gliedert sich in vier Teile (Teil I-IV) (...) Titel schafft erstmals eine vertragliche Grundlage und damit eine rechtlich verbindliche Basis für die -> Europäische Politische Zusammenarbeit und stellt einen eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag der Zwölf über die EPZ dar. Die beiden Titel II und III werden verklammert durch eine Präambel und durch Titel I der EEA (Gemeinsame Bestimmungen), in denen EG und EPZ zueinander in Beziehung gesetzt und auf das gemeinsame Ziel einer Europäischen Union ausgerichtet werden. Aus dieser Klammer- und Mantelfunktion von Titel I erklärt sich auch der Begriff "Einheitliche Europäische Akte", a.a.O., S. 107.

⁶¹⁷ "Zum 1.1.1966 hätte der Ministerrat laut EWGV von einstimmigen Entscheidungen zu Mehrheitsentscheidungen übergehen sollen. Die französische Regierung lehnte dies ab. Da am 1.7. 1965 keine Einigung über die umstrittene Agrarfinanzierung gelang, zog sie, um Entscheidungen zu verhindern, ihren Vertreter aus dem Rat zurück. Die 'Politik des leeren Stuhls' war die erste größere Krise der EG. Sie wurde im Januar 1966 durch den Luxemburger Kompromiß beigelegt. Dieser besagt, daß ein Staat mit 'sehr wichtigen Interessen' nicht einfach überstimmt werden soll, sondern daß 'die Erörterung fortgesetzt werden muß, bis ein einstimmiges Einvernehmen erzielt worden ist'. Offen blieb, was ein wichtiges nationales Interesse ist und wie man sich im Dissensfall einigt. In den folgenden Jahren beriefen sich mehrere Mitglieder auf den Luxemburger Kompromiß und verhielten so Entscheidungen." a.a.O., S. 361.

stärker als andere Leitbilder den Modus der Integration geprägt. Das nationale Vetorecht wurde seit der Inkraftsetzung der EEA nicht mehr in Anspruch genommen. Dementsprechend kam es zu einer Verstärkung der gemeinschaftlichen Entscheidungskompetenz – vor allem durch die Einführung des ‘qualifizierten Mehrheitsprinzip’ (Art. 100a EWGV)⁶¹⁸ bei bestimmten Entscheidungen im Ministerrat⁶¹⁹.

Mit der neuen Regelung wurde von dem Prinzip abgegangen, daß jede Entscheidung letzten Endes durch das Veto eines Landes blockiert werden kann. Ausgenommen sind von dieser Regelung ‘die Bestimmungen über die Steuern, die Bestimmungen über die Freizügigkeit und die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer’. Die Anwendungsbereiche des neuen Beschlußverfahrens gelten zwar vornehmlich für ‘die Verwirklichung der Ziele des Artikels 7a’, d. h. die Vollendung des Binnenmarktes, der sog. vier-Freiheiten (Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital). Am meisten waren davon die Maßnahmen zur Marktintegration wie zur Fusionskontrolle und die Korrektur der Wettbewerbsverzerrungen mittels Subventionen und öffentlicher Beihilfe betroffen.⁶²⁰ Das qualifizierte Mehrheitsprinzip hat aber auch indirekte Auswirkungen auf andere Bereiche wie z. B. die Sozialpolitik: ‘Mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 wurde das erste Mosaiksteinchen dazu gelegt. Artikel 118b der Akte hielt den Willen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft fest, >>den Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene zu entwickeln, der, wenn diese es für wünschenswert halten, zu vertraglichen Beziehungen führen kann.<<’⁶²¹

An der europäischen Sozialdimension wird kritisiert, daß diese institutionelle Veränderung nicht für die soziale Integration, sondern vornehmlich für die Marktintegration geschaffen wurde, und daß dementsprechend die Sozialdimension auf der Gemeinschaftsebene der Logik der Marktintegration untergeordnet bleibe. *Analytisch* ist diese These – die z. B. Streeck⁶²² vertritt – berechtigt; dennoch ignoriert sie das eigentliche Strukturproblem⁶²³, in dem sich die Sozial- und Arbeitspolitik befindet, ebenso wie die begrenzten Handlungsspielräume des Nationalstaates im Zuge der Europäisierung und Globalisierung⁶²⁴ von Wirtschaft⁶²⁵ und Politik.

⁶¹⁸ Der Rat entscheidet entweder einstimmig, oder mit qualifizierter Mehrheit, bei der mindestens acht Mitgliedsstaaten zustimmen, oder mit einfacher Mehrheit. Vgl. H.-W. Platzer, Lernprozeß Europa – Die EG und die neue europäische Ordnung, Bonn 1992, S. 62-68.

⁶¹⁹ Besonders bei der Rechtsangleichung zwischen den Mitgliedstaaten sind allerdings noch wichtige Ausnahmen – wie z. B. bei der Steuerharmonisierung – beibehalten worden. Vgl. EG-Vertrag Art. 93. ‘Der Rat erläßt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes innerhalb der in Artikel 14 gesetzten Frist notwendig ist.’

⁶²⁰ Vgl. EG-Vertrag, Titel VI: Gemeinsame Regeln betreffend Wettbewerb, Steuerfragen und Angleichung der Rechtsvorschriften, hierzu insbesondere Art. 83 (1) und Art. 87 (e).

⁶²¹ W. Buschak/V. Kallenbach, Arbeitsbeziehungen auf der Dachverbandsebene und der sektorale Ebene, a.a.O., S. 203.

⁶²² Vgl. W. Streeck., *Citizenship under Regime Competition: The Case of the European Works Councils*, European University Institute, EUI Working Papers RSC No. 42., 1997.

⁶²³ Vgl. G. Esping-Andersen (Hg.), *Welfare States in Transition - National Adaptations in Global Economies*, London 1996.

⁶²⁴ Vgl. E. Altvater/B. Mahnkopf, *Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung - Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht*, Münster 1993.

Streecks *politische* Schlußfolgerung des Regimewettbewerbs ist außerdem eine Anpassung an die Methode der herrschenden Modernisierung und an den Zwang zur Flexibilisierung, ohne daß die darin liegenden Widersprüche⁶²⁶ zwischen Europäisierung und nationalen korporativistischen Projekten – wie z. B. dem `Bündnis für Arbeit´ - geklärt werden. Genau hier liegt m. E. die strukturelle Problematik eines auf den Nationalstaat zentrierten Neokorporatismus in einem entgrenzten europäischen Wirtschafts- und Politikraum.

Geklärt werden sollten vor allem die folgenden Fragen. 1. Wie weit ist es möglich, eine progressive nationale Sozial- und Arbeitspolitik im einheitlichen europäischen Wirtschafts- und Währungsraum zu gestalten? 2. Wenn der Verteilungskampf und der Schutz der Arbeitnehmerrechte nicht mehr allein im Rahmen des Nationalstaates geregelt werden kann, führt der Regimewettbewerb dann nicht zwangsläufig zu einer postsozialdemokratischen Angebotsorientierung, d. h. die intendierte Verteidigung der nationalen sozialen Errungenschaften wird obsolet? Dies wär ein konservativer, `passiver Pragmatismus´ - mit der Akzeptanz der Flexibilisierung und Dezentralisierung der Arbeits- und Sozialpolitik. 3. Ist es überhaupt möglich, unter den heutigen europäisierten wirtschaftlichen und politischen Bedingungen auf die nationalstaatliche Ebene zurückzukehren, um progressive alternative Projekte durchzusetzen? 4. Wenn das nicht möglich ist, müssen nicht dann Gestaltungsmöglichkeiten auch auf europäischer Ebene gesucht werden, ohne daß die Bedeutung des nationalen Terrains aus den Augen verloren wird?

Dennoch bildet die herrschende Wettbewerbs-, Deregulierungs-, und Angebotsorientierung den Kern derzeitiger europäischen Integration. Angesichts des realen Zwangs der EW-WU in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam und der Marginalität bzw. des systematischen Ausschlusses der Sozialdimension, scheint es geradezu illusionär, irgendwelche optimistischen alternativen Vorstellungen für eine europäische Sozialpolitik zu postulieren. Genau in diesem strukturellen Dilemma und Paradox artikuliert sich jedoch die Zukunft der europäischen Sozialpolitik und der Arbeitsbeziehungen. Die Gestaltung einer europäischen Sozialdimension kann nicht entweder auf die Verteidigung der nationalen sozialen Errungenschaften oder auf ihre regressive Transformation im europäischen Einigungsprozeß reduziert werden. Vielmehr geht es darum, die Reorganisation der Sozialdimension in den veränderten Basis- und Rahmenbedingungen auf den verschiedenen Ebenen der Europäischen Union zu klären.⁶²⁷

⁶²⁵ Vgl. H.-H. Hartwich, Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems, Opladen 1998.

⁶²⁶ Vgl. T. Schulten, Perspektiven nationaler Kollektivvertragsbeziehungen im integrierten Europa, in: B. Kohler-Koch (Hg.), Regieren in entgrenzten Räumen, Opladen; Wiesbaden 1998, S. 159-161.

⁶²⁷ "Heute wird die Sozialpolitik nicht nur in Deutschland sehr stark vor dem Hintergrund der umfassenderen Diskussion um den `Umbau des Sozialstaats´ betrachtet und unter dem Vorzeichen geführt, die Staatsquote allgemein und die Sozialleistungsquote im besonderen im Interesse einer Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit zu senken (vgl. dazu die Beiträge in *Sozialer Fortschritt* 1-2/1997). Ursächlich für diese Probleme sind nicht zuletzt Globalisierung und insbesondere Europäisierung (als gleichsam ihre regionale Variante), welche zum einen den Zugriff des *Steuerstaates* auf grenzüberschreitende Unternehmen erschweren und zum anderen partiell die Souveränität, in erheblichem Umfang aber die Handlungsautonomie des Sozialstaats beschneiden - mit der Folge, daß dieser, will er `Sozialstaat´ bzw. `Wohlfahrtsstaat´ bleiben, dies nicht mehr wie bisher im nationalen Rahmen sein kann, sondern seine Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaatlichkeit auf Europäischer Ebene bewahren und durchsetzen muß." B. Schulte, Wohlfahrtsregime im Prozeß der europäischen Integration, in: S. Lessenich, I. Ostner (Hg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus - Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt/ M 1998, S. 268-269.

Bei dieser Auseinandersetzung werden die folgenden Aspekte entscheidend sein. 1. Die firmen-, branchen-, und nationenspezifischen unterschiedlichen Formen der Akkumulation und ihre zunehmend grenzüberschreitenden Vernetzungen und Wirkungen haben zu einer historisch qualitativ neuen Dimension des Kapitalismus geführt⁶²⁸. 2. Die Transformation der Akkumulation, der Räume und des Politischen wird von einer strategischen Neuorientierung der Herrschenden bzw. der Eliten begleitet. Dabei artikuliert sich die neue Form der Hegemonie bzw. der neue ideologische "Kitt".⁶²⁹ 3. Entscheidend ist dabei, wie die unterschiedlichen sozialen Akteure auf diese internen und externen Herausforderungen reagieren. Das wird nicht nur durch die Dialektik zwischen Struktur und Strategie bzw. Handlung, sondern auch durch die *Dialektik von Struktur und Widerstand* entschieden werden.

Die Vorstellungen von Streeck zeichnen sich zwar durch einen gewissen Realismus aus; aber sie sind nicht zukunftsfähig. Nachzudenken wäre vielmehr über eine Übertragung von Polanyis Konzept der Doppelbewegung auf die europäische Ebene. Die Erweiterung des Politischen durch die EEA schafft allerdings sehr enge institutionelle Rahmenbedingungen für die Gestaltung der europäischen Sozialdimension. Auf jeden Fall lag die EEA dem "Eurooptimismus" der zweiten Hälfte der 80er Jahre zugrunde.⁶³⁰

5.1.2.3 Sozialcharta und Aktionsprogramm

5.1.2.3.1 Sozialcharta

Nach zahlreichen Versuchen, einen Katalog der sozialen Grundrechte für die Gemeinschaft zu erstellen, einigten sich die 12 Mitgliedsländer 1989 in Straßburg auf eine "Gemeinschaftscharta für die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer".⁶³¹ Diese gilt als die bislang

⁶²⁸ "Alternative Projekte haben sich historisch immer auf den Nationalstaat, auf den Interventions- und Wohlfahrtsstaat, der aber deckungsgleich mit dem Nationalstaat war, konzentriert. Eine solche Orientierung ist nicht mehr ohne weiteres realistisch (...) Hier tauchen also neue Akteure (*polity*) auf, die sich auch neuer Politikformen (*politics*) zur Lösung der neuen Probleme (*policy*) auf globaler Ebene bedienen müssen. Die ungestüme Globalisierung hat also am Ende der Geschichte keine 'Wüste Globi' hinterlassen. Es gibt Oasen. Und es gibt Perspektiven alternativer Entwicklung, die keine fata morgana sind. Man kann sie analytisch herausfinden, aber nur praktisch probieren." Vgl. E. Altvater, Grenzen der Globalisierung, Münster 1996, S. 590.

⁶²⁹ "Im Verblässen der fordistischen Werte von Egalität, bürokratischer Sicherheit und kollektiver Emanzipation, an deren Stelle die Betonung individuellen Durchsetzungsvermögens, natürlicher Ungleichheit und Marktleistung tritt, kündigt sich dies an." J. Hirsch, Kapitalismus ohne Alternative?, Hamburg 1990, S. 115.

⁶³⁰ Die staatszentrierten *und* liberalen Regimetheoretiker wie Keohane und Hoffmann betrachten diesen außergewöhnlichen Schub der Integration Mitte der 80er Jahre als Folge der sog. "preference-convergence" (bei den Fragen von Deregulierung, Bewältigung der Probleme aus Osteuropa, Einbindung von Deutschland u.s.w.) zwischen den Mitgliedsländern, und äußerten sich im Hinblick auf diese konvergierenden Interessen mit vorsichtigem Optimismus für die weitere Perspektive der Integration. Aber, es mangelt m. E. bei dieser regimetheoretischen Erklärung an der Reflexion des tiefgreifenden historischen und strukturellen Wandels des Nationalstaates, der gesellschaftlichen Institutionen, der Sozialstruktur sowie der Akkumulationsstruktur. Vgl. R.O. Keohane & S. Hoffmann, The New European Community - Decisionmaking and Institutional Change, Oxford 1991, S. 33.

⁶³¹ O. Jacobi weist darauf hin, daß die Sozialcharta vor allem auch durch die Forderung des EGB von 1988 beeinflusst wurde: "Die Gemeinschaftscharta stellt in Form und Inhalt das Produkt einer allseitigen Kompromißbereitschaft dar, der viele Verhandlungen zwischen EG-Akteuren, Gewerkschaften und Arbeitgebern vorausgingen. So hatte der EGB 1988 eine 'EG-Charta für soziale Grundrechte' gefordert. Angestrebt wurde eine 'gemeinschaftliche Basisgesetzgebung', um die konvergente Entwicklung zu einem bestmöglichen Sozialniveau, zu Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung voranzubringen. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) der EG empfahl mit partieller Zustimmung von Arbeitgebervertretern, die sozialen Grundrechte als vertraglich ver-

wichtigste Referenz für die europäische Sozialdimension. Seit dem Sozialpolitischen Aktionsprogramm von 1974 war dies hinsichtlich der Grundrechte der Arbeitnehmer das umfangreichste und am konkretesten formulierte Dokument. Die Charta wurde angesichts der Androhung eines Vetos von Seiten der britischen Regierung nur als eine *politische Absichtserklärung - ohne einklagbare rechtliche Verbindlichkeit* - genommen.

Für die gemeinschaftlichen Grundrechte wurde dabei insbesondere das sog. Subsidiaritätsprinzip, ein der katholischen Soziallehre entstammender Begriff, hervorgehoben.⁶³² Dieses geht davon aus, daß die Bestimmungen und Regelungen der einzelnen Länder gegenüber der gemeinschaftlichen Gesetzgebung Priorität haben, und die gemeinschaftlichen Regelungen diese von Fall zu Fall komplementär ergänzen können. Dieses Prinzip wird später explizit im Maastrichter Vertrag verankert⁶³³.

Die besondere Bedeutung der Sozialcharta liegt darin, daß vor der Vollendung des Binnenmarktes die Notwendigkeit der Entwicklung der sozialen Dimension nicht nur aufgrund der Initiative der Eliten, sondern auch des Drucks der Gewerkschaften, der sozialen Kräfte sowie der politischen Parteien diskutiert worden war. Außerdem sollte – angesichts der externen Veränderung der politischen Topologie mit der dynamischen Entwicklung in Osteuropa – den Reformstaaten die Attraktivität des westeuropäischen Modells der Marktwirtschaft gezeigt werden.

Als Ziel wurde eine konvergente Angleichung in der Gemeinschaft angegeben. Gleichwohl waren z. B. die deutschen Mitbestimmungsregelungen davon ausgenommen. Die besondere Bedeutung besteht dennoch in der Tatsache einer ersten - gemeinschaftlich formulierten - Anerkennung sozialer Grundrechte. Dabei wurden die folgenden Grundsätze erwähnt: a) Die Verpflichtung zur Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen auf dem Wege des Fortschritts, b) das Recht auf Freizügigkeit, c) das Diskriminierungsverbot von Frauen und EG-Ausländern sowie d) Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz. "Die Charta sieht ferner das Recht auf wöchentliche Ruhezeit, bezahlten Jahresurlaub und Bildungsurlaub vor. Des weiteren ist festgehalten, daß Arbeitnehmer Zugang zu Berufsausbildung, Umschulung und Weiterbildung haben."⁶³⁴

Im Bereich der industriellen Beziehungen sollen die Tarifautonomie und die Anerkennung der Koalitionsfreiheit lediglich beachtet werden. Dies hatte vor allem eine *formale Bedeutung*, denn nur ein Teil der bestehenden nationalen Praxen wurde auf der Gemeinschaftse-

ankertes Gemeinschaftsrecht aufzuwerten. Ebenso forderte das Europäische Parlament die Verabschiedung einklagbarer Sozialrechte." O. Jacobi, *Der Soziale Dialog in der Europäischen Union*, a.a.O., S. 269.

⁶³² "Subsidiarität wird nicht nur verstanden als Vorrang für die je nach Problemkontext möglichst dezentrale Regelungsebene, sondern auch als möglichst staatsfreie Regulierungsebene durch die europäischen Verbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften", a.a.O., S. 271.

⁶³³ Im Maastrichter Vertrag drückt sich dieses Prinzip folgendermaßen aus: "Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus", vgl. EG-Vertrag Art. 3b [Einzelermächtigung; Subsidiarität]. in: T. Läufer, *Der Vertrag - Europäische Union - Europäische Gemeinschaft - Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen*, Bonn 1995.

⁶³⁴ O. Jacobi, *Der Soziale Dialog...*, a.a.O., S. 270.

bene anerkannt. Weder von der Europäisierung der organisierten Interessenvertretungen noch von einer einheitlichen Regelung der Arbeitsbeziehungen war dabei die Rede. Dennoch wurde hierdurch der erste Grundstein für die europäischen Arbeitsbeziehungen gelegt. Interessant war vor allem der Punkt 12 der Charta, weil hier die Schaffung von europäischen Betriebsräten und die europäische Koordinierung der Tarifverhandlungen im Ansatz vorgedacht wurde:

“Der auszubauende europaweite Dialog zwischen den Sozialpartnern kann, falls sie dies für wünschenswert halten, zu Vertragsverhältnissen namentlich auf branchenübergreifender und sektorieller Ebene führen.”⁶³⁵

In Anlehnung an Art. 118b des EG Vertrags wurde noch einmal die Möglichkeit von europaweit koordinierten Kollektivverhandlungen auf sektoraler und regionaler Ebene erwähnt. Diese Formulierungen über den grenzübergreifenden sozialen Dialog waren natürlich nur ein sehr begrenzter Schritt zur Anerkennung der Grundrechte der Arbeitnehmer. Er bedeutete keineswegs eine Supranationalisierung bzw. Entnationalisierung der bestehenden kollektiven Verhandlungssysteme. Die besondere Bedeutung dieses Artikels liegt darin, daß er *überhaupt eine neue Arena für Verhandlungen auf der europäischen Ebene eröffnete*. Je nach den Initiativen bzw. Verhandlungsstrategien der Tarifparteien kann er als Grundlage für grenzübergreifende Kooperation und Koordinierung genutzt werden. Darüber hinaus “nennt die Charta das Streikrecht als legale Kollektivmaßnahme bei Interessenkonflikten. Empfohlen wird ferner der Aufbau von Vermittlungs-, Schlichtungs- und Schiedsverfahren zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten”⁶³⁶.

Allerdings bedeutet diese Regelung nicht viel mehr als die Bestätigung der bereits vorhandenen nationalen Regelungssysteme und die *Empfehlung* von Mindeststandards auf der europäischen Ebene. Sie ist also weit von einem grundlegenden Neuaufbau der Arbeitsbeziehungen auf der Ebene der Gemeinschaft entfernt. Außerdem wurde eine Regelung für Informations-, Konsultations- und Partizipationsrechte empfohlen. Die Zunahme der grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeit, die Vollendung des Binnenmarkts, haben gemeinschaftsweite Regelungen der Arbeitsbeziehungen, d.h., ihre rechtliche, institutionelle und organisatorische Anpassung, notwendig gemacht. Dies wurde mit der Verabschiedung der Richtlinie über die europäische Betriebsräte realisiert.

Dennoch gibt es bei der Entwicklung der europäischen Arbeitsbeziehungen zwei strukturelle Grenzen. 1. Die Macht der “Euro-Betriebsräte” gegenüber dem Management und den Unternehmensleitungen ist außerordentlich begrenzt. Sie sind zwar paritätisch aus Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zusammengesetzt; anders als bei der deutschen Mitbestimmung hat jedoch die Vertretung der Arbeitnehmer nur Informations- und Konsultationsrechte - ohne Stimmrecht bzw. nennenswerte Mitwirkungsmöglichkeiten bei den Entscheidungen der Unternehmensführung. Auf jeden Fall werden sie über die Investitionsvorhaben, die Unternehmensstrategie sowie über wichtige personelle Entscheidungen informiert. Das soll jedoch nur bei den transnationalen Firmen oder Unternehmensgruppen, die mehr als 1.000 Arbeitnehmer in mindestens zwei der elf beteiligten Länder der Europäischen Union

⁶³⁵ A.a.O., S. 271.

⁶³⁶ Ebd.

beschäftigen⁶³⁷, gelten. Die Arbeitnehmer und die Gewerkschaften interessieren sich mehr für die Konsultationsrechte. Die Arbeitgeber hingegen bevorzugen die Funktion der Information, die das Human-Ressource-Management effektiviert, und die Wettbewerbsfähigkeit durch das Gegeneinanderausspielen verschiedener Standorte, z.B. bei Löhnen, Kosten, und Produktivitäten, steigern kann. In diesem Sinne sind die Europäische Betriebsräte eher als ein offener Verknüpfungspunkt konfligierender Interessen zu verstehen.

Wichtig ist die Frage, wie sich das Verhältnis zwischen den neuen europäischen Betriebsräten und den nationalen organisierten Interessenvertretungen entwickeln wird. Darüber gibt es kontroverse Debatten. Die einen weisen darauf hin, daß die Interessensvermittlung dieser europäischen Betriebsräte letztendlich zu Lasten der bestehenden, nationalen Tarifvertragssystemen gehen kann. Sie fürchten in diesem Zusammenhang, daß es zu einer weiteren *Verbetrieblichung* der Kollektivverhandlungssysteme kommt. Daher setzen sie auf die Verteidigung bzw. Stärkung der nationalen Kollektivverhandlungssysteme. Für sie sind die Phänomene der Globalisierung nur ein Mythos⁶³⁸ oder eine Ideologie des Kapitals. Umstritten ist jedoch auch bei dieser Position, inwieweit die Logik und Dynamik der Globalisierung genau die Grundlage der bestehenden Struktur der nationalen Arbeitsbeziehungen aushöhlt, statt sie zu stärken. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach den Auswirkungen des Wettbewerbs zwischen den nationalen Regimen in der Gemeinschaft⁶³⁹ und der Funktionslogik der Wirtschafts- und Währungsunion auf diese Struktur⁶⁴⁰.

Diejenigen, die die Rolle und Bedeutung der europäischen Betriebsräte betonen⁶⁴¹, sind der Auffassung, daß sich der Prozeß der Globalisierung und Europäisierung - *sei es technik-determiniert, sei es als Folge des ökonomischen Sachzwangs, oder, sei es als politische Strategie*⁶⁴² - fortsetzen wird. Die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Wirtschaft und die Bewegung des Kapitals werden in wachsendem Maße von der nationalen Kontrolle befreit, z. B. in Form der Deregulierung von Investitionen, Besteuerung, Fusionskontrolle/Kartellverbot so-

⁶³⁷ Vgl. AbIEG L 254 von 30. 9. 1994, S. 64. EG-Richtlinie über die >>Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen<<.

⁶³⁸ Vgl. P. Hirst and G. Thompson, *Globalisation in Question*, Cambridge 1996.

⁶³⁹ Vgl. M. Rhodes, *Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'?*, European University Institute, EUI Working Papers RSC No. 36, 1997.

⁶⁴⁰ "Unabhängig von der Einführung der EWU lassen sich jedoch einige bedeutsame Indizien finden, die darauf hindeuten, daß die nationale Tarifpolitik in Westeuropa schon seit längerem nicht mehr vollständig 'autonom' agieren kann, sondern in hohem Maße durch die ökonomischen Konkurrenzbeziehungen (vor allem!) innerhalb der Europäischen Union beeinflusst." T. Schulten, *Tarifpolitik unter den Bedingungen der Europäischen Währungsunion – Überlegungen zum Aufbau eines tarifpolitischen Mehr-Ebenen-Systems am Beispiel der westeuropäischen Metallindustrie*, in: WSI Mitteilungen, 51. Jg. 51, 7, Juli 1998, S. 483. Es stellt sich also die Frage, wie die ökonomische Transnationalisierung und die Europäisierung der Arbeitsbeziehungen bzw. der Sozialpolitik sich gegenseitig vermitteln. Meiner Meinung nach kann es drei unterschiedliche Modelle dafür geben. 1. Die Position der Transnationalen Unternehmen, die bezüglich der Arbeitsbeziehungen die bestehenden nationalen Regulationssysteme weiterhin deregulieren und keine zusätzlichen Regulierungssysteme auf der supranationalen Ebene errichten wollen. 2. Die reformistische Position, die die europäische Reregulierung für notwendig hält. 3. Die traditionalistische Position, die die territoriale Unantastbarkeit der sozialpolitischen Souveränität des Nationalstaates trotz der zunehmenden Internationalisierung der Ökonomie für möglich und notwendig hält.

⁶⁴¹ Vgl. W. Lecher/B. Nagel/H.-W. Platzer, *Die Konstituierung Europäischer Betriebsräte – Vom Informationsforum zum Akteur? – Eine vergleichende Studie von acht Konzernen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien*, Baden-Baden 1998.

⁶⁴² Vgl. J. Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, Berlin/Amsterdam 1995, S. 9.

wie der Arbeitsbeziehungen. Angesichts dieser Praxis wird die Reregulierung der Arbeitsbeziehungen auf der europäischen Ebene immer notwendiger, weil die nationalen Regelsystemen zunehmend mit den Anforderungen der Europäisierung und Globalisierung in Konflikt geraten.

Die Befürworter der transnationalen Reregulation können allerdings bislang auf die Kritik der sog. "Euro-Pessimisten" keine befriedigende Antwort geben. Diese gehen davon aus, daß durch die europäische Integration die Liberalisierung und Deregulierung auf allen Ebenen forciert wird und dabei die Spielräume für die Arbeits- und Sozialpolitik zunehmend eingeschränkt werden. Daher sei die Erwartung einer Reregulation im Bereich der industriellen Beziehungen illusionär. Die Realisten und die Euro-Pessimisten denken im Gegensatz zum "Handlungsoptimismus" der Euro-Optimisten strukturdeterministisch.

Diese Konfrontation ist freilich sowohl theoretisch- analytisch als auch politisch- strategisch für die Bearbeitung dieser Problematik wenig hilfreich. Da die Globalisierung weder Mythos noch Fakt allein ist, und auch die europäische Reregulation bei den strategieorientierten Akteuren keine große Europhorie erzeugen kann, geht es nicht um die Alternative Supranationalisierung oder Nationalstaat. Vielmehr handelt es sich hier - angesichts der neuen Qualitäten der heutigen globalen Politischen Ökonomie - um ein neues Artikulationsverhältnis der Regulationsweise im europäischen Mehrebenensystem.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß erstens die Transnationalisierung der Ökonomie je nach Sektor, Branche, und Firma sehr unterschiedlich verläuft. Das ist die Folge einer sehr langen Entwicklung der kapitalistischen Akkumulation. Diese erreicht allmählich ein Stadium, in dem die historisch unmittelbare Verbindung mit dem Nationalstaat nicht mehr gegeben ist. Gleichzeitig ist noch keine einheitliche Regulationsweise, die über den Nationalstaat hinausreicht, in Sicht. Die Marktintegration ist zweifellos ein unumkehrbarer Prozeß. Die Expansion der Kapitalverhältnisse verläuft jedoch nicht linear, sondern vollzieht sich ungleichmäßig und ungleichzeitig. Sie durchläuft komplexe Zyklen, je nach den Reaktionen der Gesellschaft. Außerdem blockieren Probleme wie Sprachbarrieren, kulturelle Unterschiede und fehlende finanzielle Ressourcen u.s.w. die Transnationalisierung der Arbeitsbeziehungen.

5.1.2.3.2 Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta: Umsetzungsinitiative der Sozialcharta

In dem Aktionsprogramm wurden die verschiedenen Umsetzungsinitiativen benannt. Unter den insgesamt 49 Initiativen wurden Ende 1993 die Hälfte - nämlich die sozialpolitisch unumstrittenen - bereits angenommen. Rund ein Viertel davon befand sich im Gesetzgebungsverfahren. Für das letzte Viertel gibt es noch keine konkreten Vorschläge bzw. Gesetzesinitiativen von der Kommission. Die 49 Initiativen werden folgendermaßen eingeteilt: I) Arbeitsmarkt (1-5), II) Beschäftigung (6) und Arbeitsentgelt (7-9), III) Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (10-13), IV) Freizügigkeit (14-19), V) Sozialer Schutz (20-21), VI) Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen (22.), VII) Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung (23-24), VIII) Gleichbehandlung von Männern und Frauen (25-28), IX) Berufsbildung (29-33), X) Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (34-45), XI) Kinder- und Jugendschutz (46), XII) ältere Menschen (47), XIII) Behinderte (48-49).

Die vor dem Hintergrund dieses Aktionsprogramms verabschiedeten Richtlinien spiegeln die unterschiedlichen Praxen der gemeinschaftlichen Arbeits- und Sozialpolitik wider. Die folgenden Richtlinien geben einen Überblick über die unterschiedlichen Formen, Ziele, Richtungen und Akzente der sozialpolitischen Dimension in der EU.

a) Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (Beispiel: *typische Regelung zum Mindeststandard*)

Hierbei handelt es sich um die Festlegung der gemeinschaftlichen Mindestregelung. Diese Richtlinie, die im Durchschnitt maximal 48 Stunden Wochenarbeitszeit erlaubt, wurde schon 1993 verabschiedet und sollte drei Jahre später in nationales Recht umgesetzt werden. Bei der Entscheidung enthielt sich Großbritannien der Stimme. Darüber hinaus erhob die britische Regierung gegen eine gemeinschaftliche Mindestregelung Klage beim Europäischen Gerichtshof. Der EuGH hat die Klage 1996 zurückgewiesen.

Großbritannien unterschrieb jedoch unter der neuen *labour*-Regierung das Sozialprotokoll des Maastrichter-Vertrages und stimmte damit auch der Umsetzung dieser Richtlinie zu. In ihr wurde festgelegt: a) "Als Untergrenze für einen bezahlten Jahresurlaub sind gemeinschaftsweit vier Wochen verbindlich festgelegt"⁶⁴³, b) "Neben Obergrenzen für Nacht- und Schichtarbeit sind ein Überstundenverbot sowie Anspruch auf regelmäßige ärztliche Untersuchungen vorgeschrieben"⁶⁴⁴, c) "Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit wird auf 48 Stunden festgelegt. Der in der Richtlinie als Normalfall festgelegte Ausgleichszeitraum von vier Monaten kann von den Sozialpartnern in freier Entscheidung auf maximal ein Jahr ausgedehnt werden."⁶⁴⁵ Hier handelt es sich um ein Rahmenreglement bzw. um eine gemeinschaftliche Bestätigung der geltenden nationalen Praxis. In den meisten Mitgliedsländern liegt die gesetzlich und tarifrechtlich festgelegte durchschnittliche Wochenarbeitszeit bereits unter 40 Stunden. Mit der Richtlinie sollte eine sozialpolitische Balance zwischen den wettbewerbsstarken und den strukturschwachen Ländern gefunden werden:

"So hat im Falle dieser Richtlinie der EGB von einer 'leeren Hülle' gesprochen, weil er ein höheres Niveau an Mindestvorschriften anstrebte; die Arbeitgeber hingegen verwiesen darauf, daß die Mindestvorschriften zum 'Draufsatteln' einladen und sogar Ländern wie Deutschland teilweise neue Schutzvorschriften aufzwingen."⁶⁴⁶

b) Richtlinie zu Entsendung von Arbeitnehmern (Beispiel: *Subsidiaritätsprinzip*)

Diese Richtlinie wurde zum ersten Mal 1991 von der Kommission vorgeschlagen und unter der Ratspräsidentschaft Deutschlands 1994 verabschiedet. "Mit dem Entwurf einer Richtlinie zur Regelung der Arbeitsverhältnisse bei grenzüberschreitender Überlassung von Arbeitnehmern wagt sich die Kommission an ein Kernproblem in länderübergreifenden Wirtschaftsräumen."⁶⁴⁷ Als Beispiel können die Bestimmungen über den Lohn und die Arbeitszeit

⁶⁴³ "Damit wird eine in EG-Europa weithin erreichte und in vielen Mitgliedsländern deutlich überschrittene Marke gegen Absenkungen gesichert; in den USA und Japan betragen 1991 die jährlichen Urlaubsansprüche 12 beziehungsweise 11 Tage." O. Jacobi, *Der Soziale Dialog...*, a.a.O., S. 274-275.

⁶⁴⁴ Bezüglich dieses Artikels weist Jacobi darauf hin: "In diesem Fall liegen die Mindestbedingungen über den Regelungen in vielen Mitgliedsländern; so stellt etwa das Recht auf arbeitsärztliche Untersuchung auch für die Bundesrepublik Deutschland eine sozialpolitische Neuerung dar", ebd.

⁶⁴⁵ Ebd.

⁶⁴⁶ Ebd.

⁶⁴⁷ Ebd.

von Bauarbeitern aus Süd- und Osteuropa in Baustellen in Deutschland genannt werden. Bisher wurde in der Gemeinschaft die Entlohnung und die Arbeitsrechte der entsandten Arbeiter auf der Grundlage der Bestimmungen in den Herkunftsländern geregelt. Dies führte zum einen zu erschwerten Wettbewerbsbedingungen der deutschen Unternehmen und übte zum anderen Druck auf die heimischen Tarifverhandlungen aus.

Die Richtlinie sieht vor, daß die Arbeitsbedingungen der ausländischen Arbeitskräfte nun den gesetzlichen Normen und Tarifbestimmungen des Gastgeberlandes entsprechen muß. Hierbei wird ein klassisches Dilemma der Arbeits- und Sozialpolitik in der Gemeinschaft deutlich. Die gemeinschaftliche Regulierung in einem einheitlichem Binnenmarkt wird zwar zunehmend notwendig, aber die heterogene Wirtschaftskraft und die unterschiedliche Produktivität, sowie die unterschiedlichen Lohnniveaus, Sozialstandards und historisch gewachsenen Regulationspraxen der Mitgliedstaaten erschweren eine einheitliche Regulation.

Die Entsenderichtlinie wurde in erster Linie von den wirtschaftsstarken Mitgliedstaaten und ihren Gewerkschaften forciert. Für die Gewerkschaften in den Hochlohnländern besteht die Gefahr, daß aufgrund der großen Unterschiede⁶⁴⁸ bei der Entlohnung sowie bei den übrigen Arbeitsbedingungen die Sozialstandards ihrer Klientel nach unten angepaßt werden. Befürchtet wurde auch, daß die Zunahme solcher Beschäftigungspraxen zu fremdenfeindlichen Handlungen gegenüber ausländischen Beschäftigten führt, und damit zu einem politischen Problem werden könnte.

Die europäische Regulierung ist nicht auf Vereinheitlichung sondern auf Koordinierung ausgerichtet. Die Richtlinie hat das sog. *Einsatzortprinzip* festgelegt, wonach das Arbeits- und Lohnverhältnis nicht den Bestimmungen des Herkunftslandes, sondern des Empfängerlandes unterliegen soll. Damit folgt die Richtlinie dem Subsidiaritätsprinzip. Die Kommission wollte weder eine allgemeine Verbesserung der Sozialstandards, noch Sozialdumping, d.h. einen Wettlauf der Sozialstandards nach unten, zulassen. Vielmehr soll, durch die gegenseitige Anerkennung der einzelstaatlichen Gepflogenheiten eine Balance zwischen den Problemen der zunehmenden Transnationalisierung der ökonomischen Tätigkeiten und der nationalen Regulation erreicht werden. Während die ausländischen Unternehmen in einem Hochlohnland ihre Arbeiter aus der Heimat nicht unter dem Niveau der Empfängerländer beschäftigen dürfen, sollen die vom Hochlohnland in die niedrigen Lohnländer entsandten Arbeiter nach ihrem Heimatstandard, also nach dem *Günstigkeitsprinzip* entlohnt werden.

c) Richtlinie zum Elternurlaub (Beispiel: reines *Supranationalitätsprinzip*)

Die Geschichte dieser Richtlinie reicht sehr weit zurück. Schon 1983 wurden bezahlte Urlaubsrechte beider Eltern vorgeschlagen. Ein neuer Entwurf wurde zwar erst 10 Jahre später unter der Präsidentschaft Belgiens vorgelegt, aber es bestand die Gefahr, daß dieser Vorschlag durch das Veto Großbritanniens gekippt würde. Nachdem die Kommission den Entwurf der Richtlinie noch einmal vorgelegt hatte, wurde sie im Juni 1996 endgültig angenommen und verabschiedet. Ihre besondere Bedeutung liegt darin, daß sie bezüglich des Inhalts, der Verfahren, und des Einflusses auf das nationalstaatliche Regelwerk als das fortgeschrit-

⁶⁴⁸ Als Beispiel: während der normale Tariflohn für deutsche Bauarbeiter mehr als 20 DM brutto pro Stunde beträgt, wird den Arbeitern aus Osteuropa bzw. den südeuropäischen Länder ein Stunden-Lohn von ca. 2-3 DM bezahlt. Dieser gewaltige Unterschied bei der Entlohnung wurde sowohl von den wettbewerbsbenachteiligten heimischen Unternehmen als auch von den Sozialdumping befürchtenden heimischen Beschäftigten beklagt.

tenste supranationale Element der Sozialpolitik zu bewerten ist. Zunächst enthält sie eine *erste sektorübergreifende kollektive Vereinbarung* auf der europäischen Ebene über das Elternurlaubsrecht, wie z. B. bei Geburt und Adoption eines Kindes. Die Richtlinie gewährleistet mindestens 3 Monate Elternurlaub.

“After the leave, the workers have the right to return to the same job, or, if this is not possible, to an `equivalent or similar job consistent with their employment contract or employment relationship’ (clause 2.5). Acquired rights have to be maintained as they stand until the end of the parental leave and apply again thereafter.”⁶⁴⁹

Nach dieser Richtlinie sollten die Begünstigten das Urlaubsrecht aufgrund der sog. ‘*non-transferable basis*’ erhalten. Diese besondere Bedingung beruht auf der Befürchtung, daß dieses Recht ansonsten ausschließlich von Müttern angenommen werden würde. Dieser Aspekt wird im Hinblick auf die Chancengleichheit der Geschlechter für sehr wichtig gehalten. Das Regelwerk legt natürlich nur einen Rahmen von Mindestanforderungen fest. Über weitergehende Bedingungen sowie die Art und Weise ihrer Anwendung wird von den Mitgliedstaaten und den jeweiligen Tarifparteien entschieden. Wie bei vielen anderen wichtigen Entscheidungen der Gemeinschaft ist das dabei festgelegte Niveau der Bezahlung niedriger als das in vielen Nationalstaaten. Die Bedeutung dieser Richtlinie liegt daher vor allem im Verfahren und weniger im Inhalt. Diese Richtlinie ist die erste sektorübergreifende kollektive Vereinbarung, die von UNICE, CEEP und EGB gemeinsam vereinbart wurde.⁶⁵⁰

d) Richtlinie zu Europäischen Betriebsräten (Beispiel: *Neue Regulierungsform der Arbeitsbeziehungen in transnationalen Unternehmen*)

Die Richtlinie über die Europäischen Betriebsräte ist vor allem als ein Versuch zu bewerten, die sich transnationalisierenden Arbeitsbeziehungen zu regulieren. Bis zur Verabschiedung gab es lange Auseinandersetzungen. Die Vollendung des Binnenmarktes und die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion haben mit der wachsenden Internationalisierung der ökonomischen Tätigkeiten die Debatte über die Möglichkeit und die Perspektive der Europäisierung der organisierten Interessenvertretung beschleunigt. Der Kern dieser Richtlinie, die schließlich 1994 unter der deutschen Ratspräsidentschaft endgültig verabschiedet wurde, bestand darin, daß europäische Betriebsräte in gemeinschaftsweit tätigen transnationalen Unternehmen mit mehr als 1000 Beschäftigten bzw. mit Tochtergesellschaften in mehr als zwei Ländern errichtet werden können. Von Anfang an wurden dabei Mitbestimmungsrechte und kollektive Tarifverhandlungen ausgeschlossen. Allerdings wurde das Informations- und Konsultationsrecht der Arbeitnehmer über grenzüberschreitende Tätigkeiten der Unternehmen gewährleistet. Während die zuvor genannten Richtlinien die koordinierte gemeinschaftliche Regulierung in Bereichen, die bisher von dem Nationalstaat abgedeckt wurden, anstreben, handelt es sich hier um eine Initiative, die die neuen Arbeitsbeziehungen - über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus - zu regulieren versucht.

⁶⁴⁹ G. Falkner, The Maastricht Social Policy Agreement: Which Lessons to Learn?, in: FEG (Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften), Studie Nr. 10, Labour Markets and Employment Policy in the European Union, Marburg 1997, S. 97.

⁶⁵⁰ Vgl. Die Europäische Kommission, Generaldirektion V, Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten (Hg.), Nationale Umsetzungsmaßnahmen - Stand vom 1. Januar 1998, Luxemburg 1998, S. 46.

Außer Großbritannien, das das Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrages nicht unterschrieben hatte, bestätigten alle Mitgliedstaaten, einschließlich der neuen Beitrittsländer Österreich, Schweden und Finnland, bis zum 22. 09. 1999 das Beteiligungsrecht der Arbeitnehmer in den europaweit tätigen Unternehmen. Entscheidend ist dabei, wie die neue grenzüberschreitende Form der Arbeitsbeziehungen mit den bestehenden nationalstaatlichen Regulationssystemen koordiniert werden kann. Während die durch den europäischen Integrationsprozeß neu entstandenen Problembereiche auf der supranationalen Ebene rereguliert werden, steht dies oft den nationalen Regelsystemen entgegen. Fraglich ist, ob in diesem Prozeß die positiven nationalen Regulierungssysteme wie 'die deutsche Mitbestimmung, Betriebsverfassungsgesetz oder die vergleichbaren Regelungen in Österreich' unberührt bleiben werden.⁶⁵¹

Bis 1996 wurden in mehr als 200 Unternehmen Vereinbarungen über Europäische Betriebsräte abgeschlossen, wobei die Zahl der transnationalen Unternehmen, für die die Richtlinie verpflichtend ist, bei mehr als 1000⁶⁵² liegt. Umstritten war, wie mit der Praxis der ca. 130 britischen transnationalen Unternehmen umgegangen werden soll, da aufgrund des britischen 'opting out' das Sozialprotokoll dort keine Anwendung findet. Trotzdem waren 90% der betroffenen britischen Unternehmen im Prinzip bereit, diese Richtlinie anzunehmen, da es im Hinblick auf Human Resources Management wenig Sinn macht, ihre Vertreter nicht an den Informations- und Konsultationsrechten zu beteiligen. Gleichzeitig wollten die britischen Konzernzentralen die Initiative zur Gründung Europäischer Betriebsräte nicht den Kollegen aus dem Ausland überlassen.

Allerdings zeigt dieses Verhalten der britischen Unternehmen trotz der 'opting out' Klausel, daß durch die gemeinschaftliche Entscheidung letztendlich weder eine Angleichung nach unten noch nach oben betrieben wird. Vielmehr wird ihr komplementärer Charakter deutlich. Darüber hinaus sind die Richtlinien über atypische Beschäftigungsverhältnisse, über sexuelle Belästigung sowie über die Pflicht des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder sein Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen die wichtigsten sozialen Themen, die in den 90er Jahren aufgrund der Sozialcharta und ihres Aktionsprogramms verabschiedet bzw. diskutiert wurden. Diese Richtlinien und Beschlüsse lassen erkennen, daß sich transnationale Regulierungsformen der Arbeitsbeziehungen herausbilden.

⁶⁵¹ Für Analytiker wie O. Jacobi wird diese Form der supranationalen Regulierung lediglich aus dem optimistischen Blickwinkel betrachtet: "Die Richtlinie gilt als ein intelligentes EU-Gesetz, weil es nach einem langen Such- und Lernprozeß gelungen ist, die Einführung einer institutionellen Neuerung mit dem doppelten Subsidiaritätspostulat zu versöhnen, das die Berücksichtigung einzelstaatlicher Sozialkulturen und die Beteiligung der Sozialparteien verlangt. Geregelt werden soll eine Materie auf supranationaler Ebene, die im Prozeß der westeuropäischen Integration neu entstanden ist und sich nationaler Gesetzgebung entzieht...", a.a.O., S. 277. Diese Sichtweise zieht allerdings nicht in Betracht, daß die beiden Dimensionen sich nicht nur gut ergänzen, sondern daß diese *transnationale Verbetrieblichung* der Konfliktregulierung (ohne die weiteren gesicherten Rahmenbedingungen) zur Modifikation bzw. zum Aussetzen von harten zugunsten von weichen Regeln führen kann.

⁶⁵² Vgl. W. Lecher/B. Nagel/H.-W. Platzer, Die Konstituierung Europäischer Betriebsräte – Vom Informationsforum zum Akteur?, a.a.O., S. 63-64.

Tabelle 1 Policy Projects under the Social Agreement (overview)

policy	timetable and results
European Works Councils	<ul style="list-style-type: none"> ▪ debated since 1980 (Vredeling draft); ▪ new Commission proposal 1990, blocked; ▪ 17 November 1993: start first consultation under Social Agreement; ▪ 8 February 1994: start second round; ▪ pre-negotiations between the social partners failed spring 1994; ▪ Council Directive adopted 22 September 1994; ▪ By 22 September 1996: over 200 agreements
Parental leave	<ul style="list-style-type: none"> ▪ first Commission proposal 1983, blocked by the UK; ▪ 1993: Belgian Presidency draft compromise, blocked; ▪ 22 February 1995: start first consultations; ▪ 21 June 1995: start second consultations; ▪ 5 July 1995: social partners agree to negotiate; ▪ 6 November 1995: agreement, signed on 14 December 1995; ▪ 31 January 1996: Commission draft Directive, ▪ Council Directive adopted 3 June 1996
Burden of proof	<ul style="list-style-type: none"> ▪ first draft Directive 1988; ▪ 1993: Belgian Presidency draft compromise, blocked; ▪ 5 July 1995: first consultation under Social Agreement started; ▪ 7 February 1996: second phase; no social partner negotiations announced; ▪ 24 July 1996: draft Directive adopted by Commission; ▪ 3 December 1996: political agreement on Council position; ▪ 19 April 1997: positive EP position; ▪ 15 December 1997: Council Directive approved
Atypical work	<ul style="list-style-type: none"> ▪ first Commission proposal in 1982; new set of proposals in 1990, two blocked; ▪ 27 September 1995: first consultation under Social Agreement started ▪ 17 April 1996: second phase launched; ▪ 19 June 1996: confirmation that social partners want to negotiate; ▪ 14 May 1997: agreement, signed on 6 June 1997; ▪ 15 December 1997: Council Directive adopted ▪ 3 March 1998: social partner negotiations launched on fixed-term work
Sexual harassment	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 24 July 1996: first consultation under Social Agreement started; ▪ UNICE against EC action and against social partner negotiations; ▪ Second round started 19 March 1997; ▪ Employers reject to negotiate
Consultation in national enterprises	<ul style="list-style-type: none"> ▪ included in 1980 Vredeling draft; ▪ excluded from 1990 Commission draft on European Works Councils; ▪ 17 April 1997: first consultation with social partners announced; ▪ document submitted to social partners on 4 June 1997 ▪ 5 November 1997: second consultation launched ▪ 16 March 1998: UNICE rejects negotiations

Quelle: G. Falkner, EU Social Policy in the 1990s – Towards a corporatist policy community, 1998, S. 150

5.1.2.4 Das Delors Paket und die neue Dimension der Strukturpolitik – Über das intergouvernementale Bargaining hinaus

Wie wir gesehen haben, setzte ein mehrdimensionaler Wandel bei der fordistischen, nationalstaatszentrierten Sozialregulation ein. Unabhängig von der relativen Unterentwicklung

der sozialen Dimension und den strukturellen Schranken für die Transnationalisierung (wie z. B. der ungleiche ökonomische Entwicklungsstandard, der heterogene Institutionalisierungs- und Verrechtlichungsgrad, und das unterschiedliche politische Kräfteverhältnis u.s.w.) bedeutet dies folgendes: Zum einen vollzieht sich eine postfordistische Reorganisation des fordistischen Akkumulations- und Regulationssystems (*strukturelle und funktionale Umwandlung*) und zum anderen wird die Zentriertheit auf den Nationalstaat schrittweise durch eine Mehrebenenregulation (*territoriale Transformation*) ersetzt, wobei trotz der verbleibenden Regulierungsmacht des Nationalstaates die lokale und regionale (makro- sowie meso-) Dimension immer mehr an Bedeutung gewinnt.

Dies bedeutet jedoch keineswegs, daß die postfordistische Transformation ein homogenes Akkumulationsregime oder eine einheitliche Regulationsweise in der EU hervorbringt. Betrachtet man die konkreten Formen der Transformation aus der langfristigen, historisch-strukturellen Perspektive, läßt sich feststellen, daß die neue postfordistische Reorganisation ein sehr viel komplexerer Vorgang ist. Die Globalisierung und die Europäisierung beseitigen daher nicht die nationalen Unterschiede.⁶⁵³ Das ist weder möglich noch realisierbar, solange die Wettbewerbslogik der kapitalistischen Marktwirtschaft zwischen den Nationalstaaten fortexistiert. Dennoch bleibt die nationalstaatliche Souveränität und ihre territoriale Unverletzbarkeit von diesem Prozeß nicht unberührt. Daran schließt sich die Frage an, ob die Europäisierung der sozialen Regulierung das territoriale Prinzip bewahrt oder ob sie es verändert.

Sicher scheint zu sein, daß sich die funktionalen, strukturellen und territorialen Dimensionen der Sozialregulation wandeln. Diese Entnationalisierung ist zum einen auf der Akkumulationsebene mit der Entwicklung der europaweiten Netzwerkstruktur der Produktion festzustellen. Zum anderen wandelt sich auch die Regulationsebene und bringt neue Akteure, Entscheidungsstrukturen (Verfahren und Implementation bis Überwachung) und Themenbereiche mit einer spezifischen Entwicklung von grenzüberschreitenden Verflechtungsformen und Netzwerkstrukturen hervor.

In diesem Zusammenhang bilden die Verhandlungen um die sog. Delors Pakete (I/II) ein interessantes Beispiel, bei denen ein Ausgleich zwischen den territorialen und den neuen funktionalen Dimensionen erzielt wurde. Während die Verhandlungen einerseits als package deals in Folge klassischer intergouvernementaler Bargainingprozesse bewertet werden müssen, zeigt sich gleichzeitig eine neue Qualität in der gemeinschaftlichen Strukturpolitik. Dies hängt insbesondere mit der Strukturreform des Sozialfonds zusammen. Dabei veränderten sich die Zielkriterien von einem neuen Finanzausgleich zu einer gezielteren Förderungspraxis. Gleichzeitig wurde die europäische Koordination verstärkt. Hier liegt sicherlich ein neuer Modus des Ausgleichs zwischen den fordistischen territorialen und den postfordistischen funktionalen Dimensionen vor.

Mit der Verabschiedung der EEA sollten neue finanzielle Ressourcen für die EG erschlossen werden, um zum einen die Haushaltskrise der Gemeinschaft zu bewältigen und zum anderen die von der EEA festgelegten Ziele des sozialen und ökonomischen Zusammenhalts

⁶⁵³ "Die Tendenzen der Differenzierung der kapitalistischen Produktionsweise im Zuge ihrer Globalisierung lassen sich auch in der Entwicklung des Weltmarkts wiederfinden. Die Differenzierung folgt auf der einen (...) Seite den ökonomischen Kapitalformen, auf der anderen (...) Seite den politischen Regulationsformen und -instanzen." E. Altvater und B. Mahnkopf, Grenzen der Globalisierung, a.a.O., S. 142.

zu finanzieren. Dies konnte bei dem sog. Delors Paket I durch einen 'package deal' erzielt werden.

Zentral für dieses Paket war die Überlegung, wie die Binnenmarktprogramme effektiv und auf Dauer zu finanzieren sind. Hier wurde insbesondere der Modus der Verteilung der Gemeinschaftsmittel diskutiert. Dabei ging es um Reformen in zentralen Bereichen der gemeinschaftlichen Finanzierung wie z. B. der Agrarpolitik, der Strukturfonds sowie der Haushaltplanung. Bekanntlich beträgt der Umfang des Gemeinschaftshaushalts immer noch weniger als 1.27% des Bruttosozialprodukts. Daher sollte die Bedeutung dieses Pakets nicht überbewertet werden. Dennoch verdeutlichten die Verhandlungen sowie die Ergebnisse eine wichtige Veränderung auf der prozeduralen (Entscheidungsfindungsmuster) und inhaltlichen (Auswirkungen) Ebene der Gemeinschaftspolitik.

Hier geht es nicht darum, die Details des Verhandlungsprozesses zu rekonstruieren. Im Unterschied zu Policy-Analysen bzw. zu institutionalistischen Herangehensweisen sollen die strukturellen Veränderungen in der Gemeinschaft und die Verhandlungen als spezifische Artikulationsform beleuchtet werden. In diesem Sinne haben die Debatten über die Reform der Strukturfonds und ihre Lösung sowie das Handeln der einzelnen Akteure eine besondere Bedeutung. Zunächst bestehen die europäischen Strukturfonds aus drei Teilen: dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Regionalfonds und dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). Beim europäischen Sozialfonds hat seit seiner Einrichtung die territoriale Dimension die wichtigste Rolle gespielt.⁶⁵⁴ Der europäische Regionalfonds⁶⁵⁵, der angesichts des Beitritts von Großbritannien, Irland und Dänemark 1974 neu eingerichtet worden war, wurde weniger zur Korrektur des Entwicklungsgefälles zwischen den prosperierenden und benachteiligten Regionen in der Gemeinschaft denn als Medium zur Kompensation des ungleichmäßigen Beitragsverhältnisses zwischen den Mitgliedstaaten, also zum Finanzausgleich zugunsten der Nettozahler genutzt. Das Finanzbudget der

⁶⁵⁴„Die vertragliche Aufgabe des Europäischen Sozialfonds besteht darin, einen Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer zu liefern. Er stellt das Finanzinstrument der EG-Sozialpolitik dar. Seit seiner Einrichtung im Jahr 1960 diente der ESF bis Anfang der 70er Jahre größtenteils zur Finanzierung von Umsiedlungs- und Umschulungsmaßnahmen. Ohne nationale Quoten kamen die Gelder des Fonds vor allem den EG-Mitgliedstaaten zugute, die ein besonderes Geschick bei der Antragstellung bewiesen. Bis 1972 floß die Hälfte der Mittel in die Kassen der Bundesrepublik Deutschland. Eine Reform der Fondsverordnung im Jahr 1971 führte daraufhin eng gesteckte nationale Quoten ein, um in der damaligen Sechsergemeinschaft Italien den Löwenanteil an den Finanzmitteln zukommen zu lassen. Außerdem wurden die Ziele des Sozialfonds um Programme zur beruflichen Bildung von Frauen oder zur Eingliederung von Behinderten in das Arbeitsleben erweitert. Eine weitere Reform des Sozialfonds im Jahre 1983 brachte keine wesentlichen Neuerungen. Allerdings wurden von 1983 bis 1988 drei Viertel der Fondsmittel für das prioritäre Ziel der Eingliederung arbeitsloser Jugendlicher in das Berufsleben aufgewandt. Das grundlegende Prinzip beim Einsatz der Mittel des Fonds war in dieser Epoche das der 'Additionalität', nach dem nur ein Teil des Finanzbedarfs für ein bestimmtes Projekt aus den Fondsmitteln bezahlt wurde - nationale Anstrengungen sollten unterstützt oder angeregt, aber nicht ersetzt werden.“ W. Weidenfeld und W. Wessels (Hg.), *Europa von A-Z*, Bonn 1991, S. 298.

⁶⁵⁵„Die Notwendigkeit, einen finanziellen Ausgleich zwischen den prosperierenden und den benachteiligten Regionen zu schaffen, wurde schon frühzeitig erkannt. Sie hat im Zuge der Vergrößerung der Gemeinschaft um Dänemark, Irland und Großbritannien 1973, mit der sich auch die regionalen Unausgewogenheiten verstärkten, zugenommen und führte schließlich bis 1975 zu einem regionalpolitischen Engagement der Gemeinschaft (...) Im Jahre 1975 wurde der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) geschaffen, nicht zuletzt um das neue Mitgliedsland Großbritannien - als Agrarimportland ohne die gravierenden Agrarstrukturprobleme der anderen Länder - nicht zum Nettozahler für die verfehlte Agrarpolitik werden zu lassen. Seitdem gewährt die Gemeinschaft finanzielle Hilfen für die Entwicklung bedürftiger Regionen.“ A.a.O., S. 279.

Gemeinschaft besteht aus vier Quellen: a) Agrarabschöpfungen, b) Zöllen, c) Mehrwertsteuer⁶⁵⁶, d) einer Finanzierungsquelle, 'die sich aufgrund einer einheitlichen Bemessungsgrundlage aus der Summe des Bruttosozialprodukts (BSP) aller Mitgliedstaaten zu Marktpreisen ergibt'.

Abgesehen von den Subventionen für strukturschwache Regionen in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland, ging der Großteil dieses Fonds, zur Unterstützung des „Mezzogiorno“ an Italien. Durch den Sozialfonds wurden hauptsächlich Initiativen im Bereich der Ausbildung, der Umschulung von Jugendlichen oder Beihilfen für Langzeitarbeitslose finanziert. Demgegenüber wurde der Regionalfonds vor allem dazu verwendet, die regionalen Infrastrukturen auszubauen. Die Reform des Strukturfonds wurde im Zusammenhang mit der Entwicklung des 'entterritorialisierten' europäischen Binnenmarktes notwendig: "Darüber hinaus fand im Verlauf der 80er/90er Jahre eine Reihe von qualitativ bedeutenden Verschiebungen statt. Es kam zu einer vertraglichen Verankerung der Regionalpolitik in der EEA und zu mehreren wichtigen Reformen der politischen Ausgestaltung (...) Die Kommission konnte die Organisation und Durchführung von prinzipiell zwischen den Regierungen getroffenen Vereinbarungen verbinden mit der Aufwertung ihrer eigenen Rolle; damit und mit dem Einbezug subnationaler Staatsinstanzen konnte sie die Grundstruktur des Politikgebiets modifizieren."⁶⁵⁷

Außerdem wurde die Reformdebatte durch die expandierende Nachfrage nach Finanzmitteln, die die bürokratische Zuwendung im Bereich des Sozialfonds verursacht hatte, veranlaßt.⁶⁵⁸ Ihr Kern bestand darin, daß angesichts der postfordistischen Transnationalisierung der Märkte eine auf dem Entterritorialitätsprinzip basierende Struktur-, Regional- und Sozialpolitik und dementsprechende neue Regeln der Finanzierung erforderlich wurden. Dies war dadurch für die weitere Form, Richtung und den Modus der Integration besonders wichtig.

Die Kompromißformel der Delors Pakete I & II stellt somit eine Ergänzung und Teilmodifizierung der fordistischen territorialen Dimension bei der gemeinschaftlichen Strukturpolitik zugunsten der postfordistischen funktionalen Subsidiarität dar. Insbesondere wurden die unterschiedlichen transnationalen Akteure, die Regionen, die Interessenverbände sowie die Kommission als 'Policy-Maker' beim Verhandlungsprozeß immer wichtiger. Diese Form der Politikformulierung ist sicherlich neu und war eine Grundlage für die weitere Integrationsdynamik. Während es im Zusammenhang mit der Sozialcharta und dem Aktionsprogramm um

⁶⁵⁶ "Weit überwiegend wird das Finanzaufkommen der Gemeinschaft aus ihrem Anteil am MwSt.-Aufkommen der Mitgliedstaaten bestritten. Dieser Anteil ist im Zusammenhang mit der Erweiterung der Gemeinschaft auf zwölf Mitglieder ab 1. Januar 1986 von 1% auf 1,4% erhöht worden. Durch diese Anhebung des MwSt.-Plafonds vergrößerte sich der MwSt.-Anteil am Eigenmittelaufkommen der EG auf 66%", a.a.O., S. 214-215.

⁶⁵⁷ P. Ziltener, Strukturwandel der europäischen Integration – Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit, Münster 1999, S. 178-179.

⁶⁵⁸ "Auf der Tagung des Europäischen Rates in Edinburgh konnte schließlich eine Einigung über den mittelfristigen Finanzrahmen erzielt werden. (...) Die Gemeinschaftsmittel werden nunmehr bis 1999 schrittweise um 17 Mrd. ECU auf ca. 84 Mrd. ECU erhöht werden. Die Eigenmittelobergrenze soll bis dahin auf 1,27% des BSP steigen (...) Gleichzeitig wurde der Betragsrabatt für Großbritannien unverändert beibehalten. Die wirtschaftlich schwächeren Staaten konnten der Regelung dennoch zustimmen, da die Strukturförderung weitgehend so gesteigert werden sollte, wie im Delors-II-Paket vorgesehen war (...) Der Kohäsionsfonds wird bereits 1993 mit einem Volumen von 3 Mrd. ECU eingerichtet." Vgl. J. Schuster, EG am Scheideweg – Perspektiven der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Frankfurt/ M. 1994, S. 198.

die inhaltliche Entwicklung der europäischen Sozialpolitik ging, zeigt die Debatte um das Delors Paket ihre konkrete materielle Bedingung, den Wandel des gemeinschaftlichen Politikentscheidungs- und Durchführungsmodus. Dabei war nicht nur die Dominanz der wichtigsten Akteure wie des Ministerrats, sondern auch der wachsende Einfluß neuer Akteure festzustellen.

Die meisten Experten der europäischen Sozialpolitik, einschließlich der Anhänger funktionalistischer Theorien, sind sich einig, daß in Bezug auf den Inhalt und Umfang der Reform der Strukturfonds, diese *keineswegs* dazu geführt haben, daß sich eine neue Form des Staates ('state building') herausbildet⁶⁵⁹. Diese Einschätzung basiert vor allem darauf, daß die Kompromißformel des Delors Pakets die territoriale Dimension der europäischen Politik nicht ernsthaft gefährdet hätte. Weiter ist darauf hinzuweisen, wie wenig im Bereich der Sozialpolitik, einschließlich der Strukturfonds, die europäischen Institutionen (Kommission, Ministerrat/Coreper, Europäisches Parlament/WSA, Europäischer Rat, Verbände wie UNICE, CEEP, EGB) eigenständige Politik betrieben haben. Seit den Römischen Verträgen bleibt damit die Form des Interessenausgleiches ('package deal') durch intergouvernementales Bargaining dominant. Von einer Supranationalisierung bzw. Transnationalisierung der Sozialpolitik kann kaum die Rede sein. An dieser Konstellation wird sich in Zukunft nicht viel ändern - auch nicht bezüglich des Finanzausgleichs zwischen den Regionen und Gemeinden. Neu ist jedoch, daß die transnationale Politikvernetzung durch die Strukturfonds und ihre Implementation über die Grenze hinaus mehr an Gewicht bekommen hat. Die staatszentrierten Analytiker wie J. J. Anderson machen daher besonders auf diese neue Form der Politikverflechtung aufmerksam:

"Second, social fund resources, by supporting local programs and the community activists who run them, contribute to the creation of new subnational networks that are more inclined to make social policy claims on the Union. The medium-term poverty action program mentioned above envisions a close partnership among the Commission, national and subnational governments, voluntary and private bodies, and the individual beneficiaries themselves in the thirty-odd pilot schemes it intends to support. Thus the ESF holds out the promise of creating social policy claimants that can draw sustenance from the territorial networks organized around the structural funds."⁶⁶⁰

Interessant ist dabei, daß analog zu den grenzüberschreitenden Veränderungen auf der Akkumulationsebene ein vergleichbarer Wandel auch auf der Regulationsebene festzustellen ist. Ob sich daraus jedoch eine neue kohärente Struktur entwickelt, bleibt m. E. noch offen. Zum einen vollzieht sich die postfordistische Transformation von Akkumulation und Regulation nach wie vor pfadabhängig, zum anderen wird, über diesen Strukturwandel hinaus, eine *spezifische europäische Akkumulations- und Regulationsstruktur* zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Auch dem postfordistischen Akkumulations- und Regulationssystem ist das territoriale Prinzip nach wie vor inhärent. Aber je nach Grad der entterritorialisierten Wirkungen des po-

⁶⁵⁹ Vgl. J. J. Anderson, *Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy: Springboard or Stumbling Block?*, in: S. Leibfried and P. Pierson (eds.), *European Social Policy Between Fragmentation and Integration*, Washington, D. C. 1995, S. 123-158.

⁶⁶⁰ A.a.O., S. 155-156.

litischen, institutionellen, funktionalen und strukturellen Wandels des Sozialstaates wird eine selektive Annahme und spezifische Mitwirkung der europäischen Regulation wahrscheinlicher. Dies artikuliert sich durch Normen, Verfahren, Strukturen und Akteure in der europäischen Mehrebenenregulation. Aus dieser Perspektive, sind sowohl die traditionelle Staatszentriertheit als auch die funktionalistische Supranationalität für die Erklärung des dynamischen Prozesses der europäischen Integration unzureichend. Diese Defizite und Fehler der gängigen Integrationstheorie müssen im Hinblick auf die Entwicklungsform, -richtung, -inhalte überwunden werden.

Die Kommission hat bei einer Reihe von Sondergipfeln zur Reform der Strukturfonds (London, Brüssel, Kopenhagen, Brüssel), neben dem Ministerrat die wichtigste Rolle gespielt. Sie hat als 'policy maker' eine besondere Bedeutung bekommen. Bemerkenswert ist dabei nicht nur die konzeptionelle Arbeit der Kommission, sondern auch ihre Rolle bei der Politikformulierung, -koordinierung, und -entscheidung. Gleichzeitig zeigte der Ausschluß des Europäischen Parlaments sowie anderer supranationaler Institutionen bzw. Gremien wie der WSA, daß der funktionalistische Automatismus zur Erklärung der europäischen Politik nicht ausreicht.

Die zentrale Frage der Reformdiskussion war, ob die Strukturfonds in der ersten Phase (1990-1994) verdoppelt werden sollen und der Gemeinschaftshaushalt auf 1.4% des EU-Bruttosozialprodukts aufgestockt werden soll. Insbesondere Großbritannien, das Ausgaben- und Budgetdisziplin forderte, kündigte Widerstand an. Für die südeuropäischen Länder sowie Irland, die durch die vollständige Liberalisierung benachteiligt werden würden, war ein massiver Ausgleich durch den Strukturfond unabdingbar für die Zustimmung zum Binnenmarkt. Darüber hinaus wurden auch alle strukturpolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft überprüft: Die bisherigen geographischen Schwerpunkte (Süd-Italien hatte am meisten profitiert) wurden *zugunsten einer schwerpunktmäßigen Förderung* verschoben. Die Abkehr vom *gebietsorientierten Ansatz* sollte konkret durch die Verkleinerung der sog. Zielgebiete und ihre Präzisierung geleistet werden.

Die wichtigsten Kompromisse beim Delors Paket I waren die Verdopplung der Fondsmittel bis 1992, die Reorganisation der Zielgebiete und die Aufstockung des Gesamthaushaltes von 1.27% auf 1.3% des BSP der EG. Die Kommission hatte ihre wichtigsten Ziele – auch gegen den Widerstand Deutschlands - erreichen können. Zwar wurde die Reform der Strukturfonds von dem ursprünglich geplanten Termin 1992 auf 1993 verschoben, aber die Gesamtmittel wurden verdoppelt. Bezogen auf die "fünf Ziele für die Vergabe der Förderungen sowie den Ansatz der Intervention auf Programmebene"⁶⁶¹ konnte sich die Kommission durchsetzen.

Somit konnte die europäische Strukturpolitik teilweise vom territorialen Prinzip befreit werden. Demgegenüber gewann die *schwerpunktmäßige* supranationale Strukturpolitik an Bedeutung. Andererseits wurden jedoch auch die Grenzen der Strukturpolitik deutlich. So

⁶⁶¹ "(...) - interessierten sich die Mitglieder des Europäischen Rats (zumindest nach den verfügbaren Informationen) doch auch kaum für die genaue Abwicklung der Förderungen, sondern vielmehr für die auf nationaler Ebene budgetwirksamen Verteilungsaspekte." G. Falkner, Supranationalität trotz Einstimmigkeit, a.a.O., S. 178.

wurde z. B. das von der Kommission ursprünglich verfolgte Programm einer 'avantgarde training policy' letztlich dem übergeordneten Konsens geopfert⁶⁶².

Da die europäische Strukturpolitik von einer europaweit wirksamen Sozial- und Arbeitspolitik noch weit entfernt war, kann festgehalten werden, daß "der ESF auch heute noch ein Instrument der Verteilung von EG-Budgetmitteln an die Mitgliedstaaten ohne EG-weit vorgegebene arbeitsmarktpolitisch-konzeptive Linie ist."⁶⁶³ Das lag auch daran, daß sowohl das Verhandlungsangebot der Kommission als auch ihr Handlungsspielraum letzten Endes davon abhing, einen Kompromiß über das Gesamtpaket zu erzielen. So betrachtet waren die Verhandlungen weniger die Folge einer funktionalistisch angelegten institutionellen Eigendynamik als die Folge eines intergouvernementalen Bargainings.

Während bei den Verhandlungen das Tandem von Kommission und Europäischem Rat die zentrale Rolle spielte, blieb die Beteiligung des EP und des WSA marginal: "Die bei der Entscheidungsvorbereitung zu einzelnen EG-Rechtsakten im Beratungsstadium normalerweise erfolgende informelle Einbeziehung von ExpertInnen der Interessengruppen durch die Kommission war in diesem Fall von sehr untergeordneter Bedeutung, da schon die Vorverhandlungen innerhalb der Kommission - wie gezeigt - im Zeichen des Gesamtpakets und der Vermittlung zwischen den Regierungen standen (...) Die institutionalisierte Sozialpartnervertretung im Beratungsorgan WSA konnte im geschilderten Verhandlungsprozeß noch weniger eine effiziente Rolle spielen als das Parlament (...) Die überarbeiteten Kommissionsvorschläge nach Verabschiedung des Gesamtpakets erhielt der Wirtschafts- und Sozialausschuß gleich spät wie das EP, nur daß der WSA im Unterschied zu diesem nicht einmal über ein Konzertierungs- oder gar Kooperationsverfahren in eine etwas engere Auseinandersetzung mit dem entscheidenden Duo Rat-Kommission treten konnte."⁶⁶⁴

Allerdings haben dabei neue Akteure, Arenen und Verhandlungsmodi sowie die Mitwirkung der unterschiedlichen institutionellen Ebenen für die Politikformulierung an Bedeutung gewonnen. Obwohl das Gesamtpaket Delors durch intergouvernementales Bargaining stark begrenzt wurde, wurden die unterliegende Struktur und Muster der postfordistischen Artikulation der Sozialpolitik von der Formulierung der Vorschläge und Empfehlungen bis hin zur Implementation und Kontrolle von den grenzüberschreitenden Mechanismen der Netzwerkstrukturen bestimmt. Die Entscheidungen wurden zunächst von den Fachleuten der General Direktion initiiert und anschließend mit den ständigen Repräsentanten der Regierungen 'Coreper' und ihrer Arbeitsgruppen koordiniert. Schließlich wird die Implementation durch den Europäischen Gerichtshof sowie das Europäische Parlament überwacht und kontrolliert. Bei diesen Prozessen entwickelten sich sowohl vertikale als auch horizontale grenzüberschreitende Koalitionen und Bündnisse. Die mobilisierbaren Ressourcen und die Entscheidungsbefugnisse dieser Netzwerke sind im Vergleich zum Ministerrat und den ständigen Beratungsgremien Coreper begrenzt. Die besondere Bedeutung liegt allerdings darin, daß die Einflußmöglichkeiten dieser transnationalen Politiknetzwerke ständig mit dem europäischen Einigungsprozeß zugenommen haben, und daß sie die Aufgaben und Funktionen nationaler Institutio-

⁶⁶² Ebd.

⁶⁶³ Ebd.

⁶⁶⁴ A.a.O., S. 172-173

nen, z. B. bei der Arbeitsmarktpolitik und der Entwicklungspolitik der vom ökonomischen Strukturwandel betroffenen Regionen, ergänzen und mitgestalten.

Die Entscheidungsmechanismen der gegenwärtigen europäischen Politik sind also nicht mehr mit der einfachen Dichotomie zwischen Nationalstaat und Supranationalität zu erklären: "State centrists view the European Union as a set of institutions to facilitate collective action among national states, and have little to say about the emergence of regional representation at the European level. According to the state-centric perspective, states remain the commanding political actors on account of their control of the European Council, an intergovernmental meeting of heads of state which sets general priorities, and the Council of Ministers, the most powerful body responsible for policy in the EU. Supranational institutions such as the European Commission, the European Court of Justice or the European Parliament are either agents of states or have only a symbolic role. When state centrists model the activities of domestic interests, they do so in the context of a two-level game (...). At the European level, member state executives bargain with each other about institutions and policy in the EU; within each member state domestic interests try to influence what happens in the EU indirectly by lobbying their respective government. If domestic interests wish to influence EU policy they must operate in their respective national arenas to pressure their respective member states to bargain their interests in intergovernmental negotiation at the European level. A number of scholars have begun to formulate an alternative approach to the EU in response to the inability of the state-centric approach to recognize or explain the independent influence of supranational institutions and the mobilization of domestic actors directly in the European arena (...). Instead of a bifurcated model of politics across two autonomous levels, these theorists conceptualize the EU as a single, multi-level polity." ⁶⁶⁵

Mit dem Übergang vom Fordismus artikuliert sie das postfordistische Verhältnis von Politik und Ökonomie in einem europäischen Mehrebenenregulationssystem⁶⁶⁶. Von Interesse sind dabei vor allem die Positionen der transnational organisierten Interessenverbände zum Delors Paket. Die zentralen Organisationen wie UNICE, CEEP und EGB hatten einhellig dafür geworben, sich schnell über das Delors Paket zu einigen⁶⁶⁷. Dieser Druck der europäischen Interessenverbände führte mit dazu, daß die Verhandlungen um das Gesamtpaket er-

⁶⁶⁵ G. Marks/F. Nielsen/L. Ray/J. Salk, *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*, in: G. Marks/F. W. Scharpf/P. C. Schmitter/W. Streeck, *Governance in the European Union*, London 1996, S. 41.

⁶⁶⁶ "The point of departure for this multi-level governance (MLG) approach is the existence of overlapping competences among multiple levels of governments and the interaction of political actors across those levels. Member state executives, while powerful, are only one set among a variety of actors in the European polity. States are not an exclusive link between domestic politics and intergovernmental bargaining in the EU. Instead of the two level game assumptions adopted by state centrists, MLG theorists posit a set of overarching, multi-level policy networks. The structure of political control is variable, not constant, across policy areas. In some cases, as in the EU's structural policy, political influence over outcomes is dispersed among contending subnational, national and supranational actors (...). MLG theorists argue that in a growing number of cases no one of these actors has exclusive competence over a particular policy. The presumption of multi-level governance is that these actors participate in diverse policy networks and this may involve subnational actors - interest groups and subnational governments - dealing directly with supranational actors", a.a.O., S. 41-42.

⁶⁶⁷ Vgl. AE, 29.4.1987 sowie UNICE position paper on the 'Delors package' and the Reform of the Structural Funds, 26.6.1987, zitiert nach Falkner, S. 174-175.

folgreich zu Ende gebracht werden konnten. Diese neuen Akteure⁶⁶⁸ sind für die Gestaltung der europäischen Politik zunehmend wichtiger geworden.

Auf jeden Fall zeigen die Reform der Strukturfonds sowie das Delors Paket, wie der Konsens über den Binnenmarkt und die veränderten Akteurskonstellationen - inhaltlich und prozedural - die innovative Gestaltung einer transnationalen Sozialpolitik ermöglicht hatten. Dennoch bleibt die europäische Sozialpolitik von den nationalen Interessenkonstellationen abhängig. Da die Entscheidungsstruktur für diesen Politikbereich keine große institutionelle Eigendynamik entfaltet und die EG/EU weder eine gemeinsame Arbeitsmarktstruktur noch -politik entwickelt hat, bleibt ihr Handlungsspielraum funktional und strukturell auch weiterhin begrenzt. Wird dies in absehbarer Zeit nicht verändert, wird die europäische Arbeits- und Sozialpolitik zwischen Vereinheitlichungsstreben und Wettbewerb⁶⁶⁹ letztlich unter den Druck des Regimewettbewerbs geraten. Insbesondere die Nationalstaaten wollen in diesem Bereich nicht auf eigene Befugnisse verzichten, denn er ist eng mit den Legitimationsproblemen⁶⁷⁰ jeder gewählten Regierung verbunden.

Die Sozialpolitik bleibt im Verhältnis zur negativen Integration, der Liberalisierung der Märkte, marginal. Aber gleichzeitig ist dieser Bereich eine unausweichliche Herausforderung für die Weiterentwicklung der europäischen Integration, weil die in Folge der negativen Marktintegration wachsenden Nachteile und Probleme für die unterentwickelten Regionen, Nationen und Gruppen ausgeglichen werden müssen. Außerdem können die Strukturfonds je nach den Zielgebieten, z. B. bei der Festlegung und Anwendung der Unterstützungskriterien für die Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen, dem territorialen Prinzip entzogen und zweckmäßig verwendet werden. Erforderlich ist, daß sowohl die ärmeren als auch die reicheren Länder dem Problem des sozialen und regionalen Gefälles sowie der Arbeitslosigkeit gemeinsam und unabhängig von spezifischen nationalen Interessen, entgegentreten. Viele Regionen wie die neuen Länder der Bundesrepublik Deutschland oder die Großregion Katalonien haben Büros in Brüssel eröffnet und sind sehr aktiv z.B. an der Gestaltung der europäischen Strukturpolitik beteiligt. Da die neuen Länder der Bundesrepublik Deutschland mittlerweile zu einer der größten Empfängerregionen der Strukturhilfe geworden sind, läßt sich das Gewicht ihres Engagements und die Bedeutung der politischen Präsenz vor Ort nicht unterschätzen. Neu ist dabei, daß die subnationalen Akteure ihre nationalen Regierungen umgehen und unabhängig von ihnen durch ihre Vertretungen direkt mit den supranationalen Institutionen Kontakte aufnehmen. Im diesem Prozeß sind sie nicht nur eine wirkungsvolle Lobby für ihre Regionen, sondern sie sichern auch den Zugang zu regionalen Informationen, mit denen die zahlreichen Innovationen der Politik auf der Meso- und Mikroebene überhaupt möglich werden.

Diese neuen Muster der Politik können im Zusammenhang mit der postfordistischen Transformation von Akkumulation und Regulation in der EU interpretiert werden. Die einfa-

⁶⁶⁸ Vgl. O. Holman and K. van der Pijl, *Restructuring the Ruling Class and European Unification*, Amsterdam International Studies, Working Paper No. 28, Maarssen: CEPS 1992.

⁶⁶⁹ Vgl. Winfried Schmähl, *Europäische Sozialpolitik und die sozialpolitische Bedeutung der europäischen Integration*, in: W. Schmähl/H. Rische (Hg.), *Europäische Sozialpolitik*, Baden-Baden 1997, S. 28ff.

⁶⁷⁰ Vgl. Ho-Geun Lee, *Regulationstheoretische Überlegungen zur Krise der EG*, FEG Arbeitspapier Nr. 11, Marburg 1994, S. 8-9.

che policy-Analyse oder eine institutionalistisch-akteurszentrierte Perspektive bieten zwar eigene Erklärungen. Allerdings fehlt bei ihren Überlegungen eine längerfristige, historisch-strukturelle Perspektive⁶⁷¹ des Strukturwandels der marktwirtschaftlichen Gesellschaften und der Wechselbeziehungen mit den neuen strategischen Orientierungen der Akteure. Damit bleiben ihre Erklärungen funktionalistisch oder handlungsorientiert.

Der neue Politikstil sowie die institutionellen Entwicklungen in der EU im andauernden internen Strukturwandel und in der externen ökonomischen Transnationalisierung sind als *die neue Artikulationsform der Politik und Ökonomie im europäischen Mehrebenensystem* zu verstehen. Je mehr der Prozeß des gesellschaftlichen, politischen, und ökonomischen Strukturwandels intensiviert wird, um so schwieriger wird es, die Struktur- und Sozialpolitik allein unter der zentralisierten Gewalt und Steuerung des Nationalstaates aufrecht zu erhalten. Deshalb müssen die postfordistische Transformation in den Nationalstaaten und der Prozeß der europäischen Integration gleichzeitig betrachtet werden, denn *die Akkumulation und Regulation wird nicht nur in den jeweiligen nationalen Regimen reorganisiert und rekonstruiert, sie wird vielmehr auch im europäischen Mehrebenensystem neu artikuliert, ohne freilich zu einer homogenen und einheitlichen Europäisierung zu führen.*

Betrachtet man die Auflösung und Reorganisation des fordistischen Akkumulationsregimes im historischen, kapitalistischen Vergesellschaftungszusammenhang, so läßt sich feststellen, daß sich die Transformation der entsprechenden Regulationsweise nicht mehr allein in der eng begrenzten Räumlichkeit des Nationalstaates vollzieht: "Nachdrückliche empirische Evidenz gewinnt die Globalisierung der Wirtschaft in einer Reihe von OECD-Studien über bestimmte Industriezweige (1993). Darin wird die Unternehmensentwicklung in fünf Stadien von der lokalen zur globalen Tätigkeit dargestellt und kulminiert im Modell des hochgradig globalisierten Unternehmens, in dem integriertes Management, Controlling, Forschung und Entwicklung, Produktion und Marketing Bestandteil internationaler Operationen sind. Diese Studien erhellen, daß Unternehmen einerseits Regionen mit einer großen Zahl qualifizierter Arbeitskräfte und guter Infrastruktur bevorzugen, die globale Wettbewerbsfähigkeit garantieren, andererseits aber auch versuchen, Produktionsstandorte in die Nähe der Konsumenten zu verlegen. Zu den vielfältigen Strategien, mit denen sich Unternehmen Vorteile sichern, gehören grenzüberschreitende Fusionen, die Gründung von Tochtergesellschaften im Ausland, Joint Ventures und voll integrierte länderübergreifende Produktionsprozesse inklusive Management, Controlling und Marketing."⁶⁷²

Dennoch bleibt es abzuwarten, ob die neue postfordistische Regulationsweise, wie viele Analytiker des Postfordismus meinen, die Kohärenz der Gesellschaft und einen stabilen Kreislauf des Kapitals gewährleisten kann. *Dies wird von den materiellen, institutionellen und ideologischen Bedingungen ihrer Hegemonie abhängen.* Die neoliberale Hegemonie ist noch nicht stabil, sondern sie gerät ständig in neue Konflikte. Auch die *transnationalen* Akkumulationsregimes sind noch nicht vollständig entwickelt, denn - trotz der Entwicklung der transnationalen Netzwerkstrukturen im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Austausch - es

⁶⁷¹ Vgl. E. Helleiner, Braudelian reflections on economic globalisation: the historian as pioneer, in: S. Gill and J. H. Mittelman (eds.), *Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge 1997, S. 90-104. Und F. Braudel, *Sozialgeschichte des 15.-18. Jahrhunderts. Aufbruch zur Weltwirtschaft*, München 1986.

⁶⁷² M. Albow, *Abschied vom Nationalstaat*, Frankfurt/ M 1998, S. 206.

lassen sich bislang weder eine kohärente makroökonomische Politik noch die relevanten Verteilungs- und Umverteilungsstrukturen der gesellschaftlichen Mehrwertproduktion in dem monetär vereinheitlichen Raum der EWWU erkennen. Es greift aber auch zu kurz, wenn die Transformation vom Fordismus zum Postfordismus in den europäischen Wohlfahrtsstaaten hauptsächlich im Zusammenhang mit nationalen Akkumulations- und Regulationsmuster definiert wird. Bei diesen beiden Positionen fehlt es an der genaueren Betrachtung der politischen, ökonomischen, ideologischen, gesellschaftlichen und sozialstrukturellen Zusammenhänge im postfordistischen Europa.

Die regulationstheoretisch erweiterte, Globale Politische Ökonomie macht demgegenüber darauf aufmerksam, daß die neue Form der Regulation angesichts der funktionalen und strukturellen Erosion des Sozialstaates, der systematischen Schwächung seiner zentralstaatlich organisierten Steuerungs- und Kohäsionskraft und der unter Wettbewerbsdruck geratenen Modelle der Sozialversicherungen sowie der neuen Orientierung der Eliten auf die europäische Ebene zunehmend differenziert in Erscheinung tritt. Aus einer historisch-strukturellen Perspektive wird deutlich, daß die Zukunft der europäischen Sozialpolitik nicht nur von den politischen Initiativen und Innovationen, sondern auch entscheidend davon abhängt, wie sich die Transformation auf der Akkumulationsebene und konkret die Reaktionen (Diskurse, Auseinandersetzungen, Kämpfe, ideologische Reartikulationen) der gesellschaftlichen Akteure auf den verschiedenen politischen Ebenen in ein neues Projekt einfügen lassen.

5.1.3 Wettbewerbsorientierte Sozialregulation im Binnenmarkt

5.1.3.1 Der Maastrichter Vertrag und das Sozialprotokoll

Wegen des kompromißlosen Widerstands von Großbritannien wurde die reformierte Sozialpolitik nicht in den Maastrichter Vertrag integriert, sondern ihm lediglich als Protokoll angehängt. Im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes und die WWU konnte die Forderung nach einem 'sozialen Europa' nicht ignoriert werden. Vor diesem Hintergrund waren bei den Verhandlungen um den Maastrichter Vertrag die weitere Reform des EWG-Vertrages und auch die vertragliche Festlegung der sozialen Dimension zu zentralen Themen geworden. Der Regierung Thatcher, die jegliche Supranationalisierung im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik ablehnte, standen die Positionen der Kommission unter der Federführung des damaligen Präsidenten J. Delors sowie der meisten anderen Mitgliedstaaten, die diesen Politikbereich reformieren wollten, gegenüber. Schließlich wurde dieser Streit beendet, indem am Vorabend des Maastrichter Vertrages eine Einigung über ein Protokoll über die Sozialpolitik erzielt wurde, wobei Großbritannien sowie Nordirland ein sog. 'opting-out' gewährt wurde.⁶⁷³ Das Protokoll war die Kompromißlinie, die beiden Seiten entgegenkam. Nach dem Wahlsieg der 'labour party' von Tony Blair 1996 unterschrieb dann Großbritannien das Protokoll. So konnte es zur allgemeinen Grundlage der Sozialpolitik der Union werden. Ne-

⁶⁷³ Diese Ausnahmeregelung wurde im Protokoll Punkt 2 folgendermaßen angenommen: "Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland ist nicht beteiligt, wenn der Rat über die Vorschläge, welche die Kommission aufgrund dieses Protokolls und des genannten Abkommens unterbreitet, berät und diese annimmt." Protokoll über die Sozialpolitik, in: T. Läufer (beart. und engl.), Der Vertrag - Europäische Union-Europäische Gemeinschaft - Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn 1995, S. 83.

ben den in den Römischen Verträgen festgelegten sozialpolitischen Klauseln (EWG-Vertrag Art. 117-119) sind darin die neuen Ziele, Kompetenzen und Verfahrensbestimmungen für die Sozial- und Arbeitspolitik festgelegt worden. In Artikel 1 des Protokolls sind die folgenden Ziele der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten festgehalten:

“Die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.”⁶⁷⁴

Um diese Ziele zu erreichen, soll die Gemeinschaft *nur* die Maßnahmen durchführen, “die der Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten, insbesondere in den vertraglichen Beziehungen, sowie der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Gemeinschaft zu erhalten, Rechnung tragen.”⁶⁷⁵ Das Protokoll stellt also dadurch von Anfang an in seinen Zielen klar, daß die Sozialpolitik der Gemeinschaft sowohl die institutionelle Vielfalt der Einzelstaaten als auch die Wettbewerbsfähigkeit der Einzelstaaten im besonderen und der Gemeinschaft als ganzes nicht beeinträchtigen soll. *Gemeint ist damit weniger eine top-down Vereinheitlichung der Sozialpolitik, sondern die supranationale Förderung der wettbewerbsorientierten Sozialregulation.* Die Unterstützungsbereiche der Tätigkeit der Mitgliedstaaten sind:

- “Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- Arbeitsbedingungen,
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen unbeschadet des Artikels 127 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (im folgenden als ‘Vertrag’ bezeichnet).”⁶⁷⁶

In diesen Bereichen können durch den Erlass von Richtlinien Mindestvorschriften und ihre schrittweise Anwendung gewährleistet werden. Hiervon bleiben jedoch kleine und mittlere Unternehmen ausgenommen.⁶⁷⁷ Die Beschlußfassung durch den Rat erfolgt gemäß Artikel 189c des Vertrages nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Während die oben genannten Punkte durch eine ‘qualifizierte Mehrheit’ im Rat beschlossen werden können, erfolgen die Entscheidungen bei den folgenden *einstimmig* auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses:

- “soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,
- Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,

⁶⁷⁴ A.a.O., S. 84-85.

⁶⁷⁵ A.a.O., S. 85.

⁶⁷⁶ Ebd.

⁶⁷⁷ “Diese Richtlinien sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen”, ebd.

- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatzes 6,
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten,
- finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, und zwar unbeschadet der Bestimmungen über den Sozialfonds”⁶⁷⁸

Hier werden begrenzte und selektive Regelungsmöglichkeiten für die gemeinschaftlichen Arbeitsbeziehungen vorgesehen, aber die Kernelemente des Arbeitsrechtes - wie kollektive Verhandlungen und die Tarifautonomie - sind im Protokoll (Artikel 6) ausdrücklich ausgenommen:

“Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.”⁶⁷⁹

Damit sind die umstrittensten Gebiete der Arbeits- und Sozialpolitik bewußt ausgeklammert worden. Zwar bleibt eine gemeinschaftliche Regelung auch in diesen Bereichen im Prinzip `verhandelbar`, aber sie kann künftig höchstens auf Grundlage der subsidiären Kompetenzbestimmungen⁶⁸⁰ des EGV verabschiedet werden. Der Maastrichter Vertrag hat auf diese Weise nicht nur die künftigen wettbewerbsorientierten Maßnahmen der Arbeits- und Sozialpolitik der EU festgelegt, sondern auch eine deutliche Grenze für die Europäisierung der Sozialpolitik aufgezeigt. Hervorgehoben wurde dabei insbesondere das Subsidiaritätsprinzip, wonach gemeinschaftliche Interventionen nur in den Bereichen erwünscht sind, wo die Maßnahmen der Einzelstaaten entweder nicht erfüllt werden, oder diese durch die Union effektiver und besser gestaltet werden können. Festzuhalten bleibt jedoch: im Maastrichter Vertrag wurde die soziale Dimension nicht abgebaut oder reduziert, sondern ihre Themen und Geltungsbereiche wurden eher erweitert.

In diesem Sinne hat die europäische Sozialpolitik seit der EEA keine lineare Supranationalisierung erfahren, sondern eine vorsichtige Weiterentwicklung.⁶⁸¹ Solange die Sozialpolitik auf der europäischen Ebene der grundlegenden Funktionslogik der Marktintegration nicht entgegensteht, sondern deren Förderung beabsichtigt, scheinen ihre Formen und Inhalte die bisher im Nationalstaat errungenen und erkämpften Standards der Regulation nicht zu überschreiten. Sie werden dann miteinander in Widerspruch geraten, wenn neue transnationale Regelungen bestehende *bessere* nationale Regulationsstandards ablösen sollen⁶⁸². Da aber die Sozialpolitik funktional und strukturell im Wandel begriffen ist und die meisten nationalen

⁶⁷⁸ A.a.O., S. 85-86.

⁶⁷⁹ Art. 2, Punkt (6), a.a.O., S. 86.

⁶⁸⁰ “Under subsidiarity, policy decisions would be made on a level as close as possible to the one on which they are implemented while remaining consonant with the basic principles of social justice. This can be called the neoliberal, or minimalist, approach to the social dimension.” P. Lange, *Politics of the social dimension*, in: A. M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics - Institutions and Policymaking in the ‘New’ European Community*, Washington, D.C. 1992, S. 231.

⁶⁸¹ Vgl. W. Däubler (Hg.), *Sozialstaat EG? – Die andere Dimension des Binnenmarktes*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Güterloh 1989.

⁶⁸² Vgl. J. Visser and B. Ebbinghaus, *Making the Most of Diversity? - European Integration and Transnational Organization of Labour*, in: J. Greenwood/J. R. Grote/K. Roint (eds.), *Organized Interests and the European Community*, London 1992.

Anpassungsformen der derzeitigen postfordistischen Sozialstaaten angesichts der Standortdebatte keine progressiven Potentiale zeigen, wird eine europäische Gestaltung der Sozialpolitik immer notwendiger. Da mit der Globalisierung der Ökonomie transnational regulationsbedürftige Bereiche immer wieder neu entstehen, nimmt - trotz der zyklischen Schwankungen - die Bedeutung der europäischen Sozialpolitik zu.

Die Sozialpolitik im Maastrichter Vertrag krankt nicht nur an dem fehlenden politischen Willen bzw. an den harten Interessenkonfigurationen der verhandelnden Regierungen, sondern auch am derzeitigen Reifegrad der materiellen Bedingungen für die europäische Gestaltung der Sozialpolitik. Die bisher artikulierte Form der sozialen Dimension auf der europäischen Ebene muß daher als ein Produkt des Widerspruchs zwischen dem Strukturwandel vom Fordismus zum Postfordismus und den neuen strategischen Orientierungen in der EU verstanden werden. Dabei läßt sich ihre Perspektive - worauf z. B. Jessop hinweist - nur durch diese Dialektik zwischen Struktur und Strategie⁶⁸³ im europäischen Mehrebenensystem konkret artikulieren. Zwar bleibt der Blickwinkel von Jessop hauptsächlich auf den Nationalstaat beschränkt, seine Überlegungen können jedoch im Hinblick auf die historische Transformation der Staatsaufgaben⁶⁸⁴, die heterogene Polarisierung und die teilweise grenzüberschreitende Rekonstitution der Sozialstruktur⁶⁸⁵, die veränderte Grenze des Politischen⁶⁸⁶ auch auf die europäische Ebene angewandt werden.

5.1.3.2 Die europäische Sozialpolitik zwischen EWWU und Post-Maastricht-Krise

Das im Maastrichter Vertrag vorgesehene Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion bedeutet eine qualitativ neue Stufe der europäischen Integration. Nach Vollendung des Binnenmarktes war die monetäre Integration ein logischer Schritt: Erstens reduziert die einheitliche Währung Transaktionskosten im Waren- und Kapitalverkehr, indem Wechselkursprobleme beseitigt wurden. Zweitens kann die WWU Verschiebungen der Wettbewerbsfähigkeit infolge von Wechselkursänderungen sowie Währungsspekulationen eindämmen bzw. ausschalten. Drittens können die Exportchancen einzelner Branchen (z. B. Maschinenbau, Chemieindustrie) infolge der fixierten Umrechnungskurse gefördert werden. Viertens bringt die WWU eine größere Planungs-, Kalkulations- und Investitionssicherheit sowie mehr Markttransparenz und Wettbewerb.⁶⁸⁷

Die Forderung nach einer stabilen und konkurrenzstarken Währung für den europäischen Wirtschaftstraum wurde immer wieder von den Unternehmensverbänden erhoben. Die Vorteile

⁶⁸³ Vgl. B. Jessop, *Veränderte Staatlichkeit*, in: D. Grimm (Hg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt/ M 1996, S. 43-73.

⁶⁸⁴ Vgl. F.-X. Kaufmann, *Diskurs über Staatsaufgaben*, in: D. Grimm (Hg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt/ M. 1996, S. 15-41.

⁶⁸⁵ Vgl. R.W. Cox, *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York 1987.

⁶⁸⁶ Vgl. D. Held, *Democracy and the Global Order - From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Oxford 1995. R. W. Cox, *Economic globalization and the limits to liberal democracy*, in: A. McGrew (ed.), *The Transformation of Democracy - Globalization and Territorial Democracy*, Cambridge 1997, S. 49-72. A. McGrew, *Democracy beyond borders? - Globalization and the reconstruction of democratic theory and practice*, in: Ders. (ed.), *The Transformation of Democracy*, S. 231-266.

⁶⁸⁷ Vgl. B. Keller, *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik*, Oldenbourg 1997, S. 177-178.

der intern schwankungsfreien und kaufkraftstarken einheitlichen Währung sollen ökonomische Wettbewerbsstärke und ein stabiles Wachstum gewährleisten. Darüber hinaus soll der Euro auch für den internationalen Handels- und Kapitalverkehr eine wichtige Zahlungs- und Reservewährung neben dem Dollar und dem Yen werden.

Demgegenüber hat die Schaffung der einheitlichen Währung für das noch nationalfordistisch-orientierte System der kollektiven Arbeitsbeziehungen und der Sozialpolitik erhebliche Auswirkungen. Da die Geld- und Fiskalpolitik nach der Einführung der einheitlichen Währung im erheblichen Maße durch die europäische Zentralbank bestimmt wird, wird sowohl eine nachfrageorientierte Tarifpolitik als auch eine expansive Ausgabenpolitik der nationalen Regierungen schwieriger. Die Transformation vom Fordismus zum Postfordismus restrukturiert die nationale Arbeits- und Sozialpolitik über Flexibilisierung, Liberalisierung, und Dezentralisierung; die monetäre Integration hat zusätzlich eine Beschränkung des nationalen politischen Handlungsspielraums zur Folge.

Die Handlungsspielräume werden maßgeblich durch die WWU beeinflusst. Diese führt dazu, a) die Korrektur der Wettbewerbsfähigkeit durch den Wegfall des Wechselkursmechanismus unmöglich zu machen, b) die makroökonomische Intervention durch die Geldpolitik für die Beschäftigungs- und Nachfrageförderung einzuschränken, c) in der stabilitätsorientierten monetären Union die Verhandlungsspielräume der nationalen kollektiven Tarifverträge zu verengen und d) die Ausgabenpolitik der Einzelstaaten lediglich unterhalb einer gemeinschaftlich festgelegten Obergrenze anzupassen. In dieser stabilitätsorientierten WWU scheint die Arbeits- und Sozialpolitik daher ohne eine Europäisierung bzw. ihre europaweit engere Koordinierung (für mehr als den Erhalt des Bestehenden) hauptsächlich dem *degressiven* Anpassungszwang des Regimewettbewerbs in entgrenzten Räumen zu unterliegen.⁶⁸⁸

Als Folge dieser Rahmenbedingungen droht die soziale Dimension in der Spannung zwischen der wachsenden Notwendigkeit einer transnationalen Gestaltung und hartnäckiger strukturbedingter Hindernisse - d. h. die ungleiche Entwicklung (das soziale, regionale, nationale Gefälle), die institutionelle Heterogenität, der mangelnde politische Wille sowie die fehlenden Leitbilder zur Finalität der europäischen Integration und die unterentwickelte Infrastruktur der organisierten Interessenvertretung u. a. - weiter blockiert zu werden.

⁶⁸⁸ Hierbei muß man die Position Streecks kritisch überprüfen. Streeck begründet die Maximierung der Regierungstechnik beim Regimewettbewerb zum einen mit dem Wunsch des Erhalts der nationalen korporatistischen Struktur und zum anderen mit der Annahme, daß *jede* Regierung letztendlich die 'best practice' mit 'benchmarking' anstreben würde. Nicht angesprochen ist dabei m. E., wie dieser Regimewettbewerb unter der strukturellen Beschränkung, z. B. beim Verteilungsspielraum, der durch die einheitliche Währungsunion gesetzt wurde, sozialgerecht gestaltet werden könnte, und nicht zuletzt, in welchem Widerspruch sie zueinander stehen. In diesem Sinne scheint seine Vorstellung im Grunde genommen modernisierungstheoretisch orientiert zu sein und dem herrschenden neoliberalen Umstrukturierungskonzept des Sozialstaates nicht entgegenzustehen. Bezogen auf dieses neokorporatistische Konzept unter der EWWU verweisen Heise und Schulten mit Skepsis auf die tarifpolitischen Erfahrungen der 80er Jahre: "Die lohnpolitische Entwicklung seit den 80er Jahren legt insgesamt nahe, daß die Gewerkschaften keinesfalls - wie von Schürfeld unterstellt - automatisch als institutionelle Blockade einer abwärtsgerichteten Lohn- und Preisspirale fungieren. Hinzu kommt, daß es unter den Bedingungen der Europäischen Währungsunion für einzelne nationale Gewerkschaften ungleich schwieriger wird, aus einem kompetitiven Lohnsenkungswettkampf auszusteigen." A. Heise und T. Schulten, Lohndumping in der EWU - geht ein Gespenst um in Europa? - eine Replik, in: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, No. 2, 79. Jg., Feb. 1999, S. 93.

Um die liberale Marktintegration zu vollenden und die Effekte der vier Freiheiten (Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen) im Binnenmarkt zu maximieren, ist die WWU im Maastrichter Vertrag als ein logischer weiterer Schritt zu begreifen. Damit gehen die makroökonomischen und fiskalpolitischen Handlungsspielräume der Einzelstaaten weitgehend verloren. Die Mitgliedstaaten können die Geld- und Währungspolitik, den Umfang der Ausgaben sowie des Staatsdefizits bei den unmittelbaren makroökonomischen Maßnahmen nicht mehr weitgehend autonom bestimmen und werden - indirekt bei der Steuerpolitik, der Inflation, dem Zinssatz u.s.w.- durch die europäische Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik maßgeblich beeinflusst. Natürlich bedeutet dies nicht, daß die Mitgliedstaaten ihre politischen Handlungsspielräume vollständig verlieren.

Die Einzelstaaten behalten souveräne Gestaltungsmöglichkeiten aufgrund ihrer unterschiedlichen rechtlichen und institutionellen Praxen und Instrumentarien, ihrer ökonomischen Kapazitäten sowie ihrer gesellschaftlichen und politischen Fähigkeit zur Konfliktregulierung bei. Gleichzeitig ist die Gestaltung der Sozialpolitik nur in Abstimmung mit den anderen Ländern, d.h. nur im Rahmen der Europäischen Union möglich. National isolierte, autonome konjunkturpolitische Zielsetzungen sind kaum noch zu verfolgen. In diesem Sinne handelt es sich nicht einfach um den Verlust von nationaler Souveränität, sondern um eine - politisch intendierte - strukturelle (Selbst-)Beschränkung, wobei die Souveränität der Mitgliedstaaten in dem gemeinsamen 'pool' bewahrt, aufgewertet und gegenseitig kontrolliert wird. Das ist die wesentliche Entwicklungstendenz, die eine europäische Alternative zum Regimewettbewerb erfordert.

Angesichts dieser strukturellen Rahmenbedingungen der WWU sind die materiellen Spielräume der nationalen Kollektivverhandlungen⁶⁸⁹ sowie der Sozialpolitik nicht mehr allein von der nationalen Politik zu bestimmen. Der allgemeine Sachzwang der monetären und Marktintegration und die fragmentierten Formen der Sozialregulation in der EU werden nicht dialektisch aufgehoben, sondern sie sind zunehmend in ein strukturelles Spannungsverhältnis geraten. In diesem Zusammenhang werden produktivitätsorientierte Sozialpakete sowie sozialpolitische Maßnahmen *im transnationalen Rahmen* als eine normative Alternative vorgeschlagen. Solche Produktivitätspakte sind jedoch - wie Busch bemerkt - nur unter folgenden Bedingungen annehmbar:

“Die Gewerkschaften in Europa sollten aus dieser Debatte über die Funktionsmechanismen der Wirtschafts- und Währungsunion und die Kriterien für einen optimalen Währungsraum lernen, daß für sie eine gemeinsame Währung nur in einem Wirtschaftsraum akzeptabel sein kann, der folgende Bedingungen erfüllt: 1. Das Produktivitätsniveau innerhalb der Wirtschaft dieses Raumes sollte keine großen Differenzen aufweisen. 2. Die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb des einheitlichen Währungsgebietes sollte hoch sein (Mundell-

⁶⁸⁹ “Unter den Bedingungen der Europäischen Währungsunion kann eine lohnpolitisch induzierte reale Abwertung nicht mehr durch eine entsprechende nominale Aufwertung konterkariert werden, sie hat somit unmittelbar Einfluß auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund erscheint der Anreiz für eine Politik der Lohnzurückhaltung zunächst noch größer zu werden, und es ist zu befürchten, daß der seit den 80er Jahren beobachtbare Lohnsenkungswettlauf sich durch eine Festigung korporatistischer Wettbewerbspakte auf nationaler Ebene eher noch verstärken könnte.” Heise und Schulten, ebd. Vgl. auch dazu T. Schulten, Perspektiven nationaler Kollektivvertragsbeziehungen im integrierten Europa, in: B. Kohler-Koch (Hg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen 1998, S. 145-168.

Kriterium). 3. Die Gewerkschaften sollten in der Lage sein, im gesamten Währungsgebiet ein effektives Lohnkartell mit zentral koordinierten Tarifverhandlungen zu organisieren.“⁶⁹⁰

Diese Bedingungen sind - so Busch- in der gegenwärtigen Europäischen Union noch nicht erfüllt: “Die Wirtschafts- und Währungsunion würde damit die Gewerkschaften im Sinne Sieverts und Matthes´ in ein verstärktes Konkurrenzverhältnis setzen, das für die Tarifkompetenz der Gewerkschaften in Europa verheerende Folgen hätte.“⁶⁹¹

Die internen und externen Herausforderungen des Maastrichter Vertrags lassen darauf schließen, daß die Verwirklichung dieser Voraussetzungen weiter erschwert wird: “In der Übergangsphase zur WWU wird die Konvergenzpolitik vor allem die sozialen Interessen der abhängig Beschäftigten in den südlichen EU-Staaten beeinträchtigen, in der Endstufe der WWU würde dagegen ein Prozeß des Lohn- und Sozialdumpings zu Lasten der höher entwickelten EU-Länder einsetzen.“⁶⁹² Die strukturellen Rahmenbedingungen könnten jedoch auch von den inneren konjunkturellen Zyklen sowie den Schwankungen in externen Wirtschaftsräumen beeinflußt werden. So ist zum Beispiel festzustellen, daß die relativ günstige Entwicklung der Konjunktur 1997/98 in Europa den Spielraum der nationalen Tarifverhandlungen nicht einseitig beschränkt, sondern leicht erweitert.

Gleichzeitig haben der ungewöhnlich lange Konjunkturboom in Nordamerika sowie die Finanz- und Wirtschaftskrisen in den „Tigerstaaten“ und Japan das Argument gestärkt, daß ein stabiler Wirtschafts- und Währungsraum unverzichtbar ist. Die Kritik und die vielen Risiken im Übergang zur WWU wurden so in den Hintergrund gerückt. Offen ist jedoch nach wie vor, ob und wie weit der der WWU immanente strukturelle Zwang ohne eine entsprechende Entwicklung der Arbeitsbeziehungen und der Sozialpolitik auf der europäischen Ebene das gesellschaftliche Konfliktpotential weiter verschärft und für neue Spannungen sorgen wird.

In dieser Konstellation ist am Ende der 90er Jahre in Europa die neokonservative Vorherrschaft zu Ende gegangen. Die konservativen Regierungen wurden von sozialdemokratischen in Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Schweden und Italien abgelöst. Diese politische Entwicklung ist deshalb interessant, weil die neuen Regierungen eine neue Form der Sozialregulation propagieren und die Notwendigkeit und Möglichkeit einer Reregulation hervorheben. Sie setzen sich für einen neuen `policy-mix´⁶⁹³ sowohl auf der nationalen als auch auf der europäischen Ebene ein. Diese Mischform der Politikintervention setzt aber nicht mehr auf die Rezepte der nachfrageorientierten Beschäftigungs- und Geldpolitik. Gleichzeitig lehnen sie die harte Linie des Neoliberalismus (Deregulierung, Privatisierung, Liberalisierung

⁶⁹⁰ Vgl. K. Busch, Europäische Integration und Tarifpolitik - Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion, Köln 1994, S. 105-106.

⁶⁹¹ A.a.O., S. 107.

⁶⁹² A.a.O., S. 67.

⁶⁹³ Dieser policy- mix enthält folgende Komponenten: “a) Schaffung und Erhaltung makroökonomischer Rahmenbedingungen, die die Marktkräfte nicht belasten, (...) sondern sie vielmehr unterstützen; b) entschlossene Strukturmaßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Wirtschaft und Beseitigung von Rigiditäten, die ihre Dynamik bremsen und verhindern, daß die Vorteile des Binnenmarktes voll genutzt werden können; c) aktive Arbeitsmarktpolitik und strukturelle Veränderungen des Arbeitsmarktes und der Regelungen, die die Ausweitung bestimmter Sektoren behindern (insbesondere des Dienstleistungssektors), um Einstellungen zu erleichtern und das Wachstum so beschäftigungswirksamer zu gestalten.” Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Brüssel; Luxemburg 1993, S. 52.

sowie Flexibilisierung) ab. Sie wollen selektiv die *Arbeit* - anstelle der *Arbeitslosigkeit* - subventionieren und gezielt Bildung und Ausbildung, Um- und Weiterbildung fördern sowie die Arbeitsbeziehungen auf der Mesoebene reregulieren.

Diese Maßnahmen sind nicht mehr auf den nationalen Kontext fixiert, sondern werden - im Binnenmarkt und in der WWU - zunehmend im europäischen Zusammenhang konzipiert. Einbezogen sind dabei die europäische Beschäftigungspolitik, die Sozialpolitik, die Regional- und Strukturpolitik, die Agrarpolitik sowie weitere Mechanismen wie der soziale Dialog. In diesem Sinne ist diese Form der Regulation als *angebotsorientierter 'policy-mix'* zu definieren. Damit sind die durch die stabilitätsorientierte monetäre Integration hervorgebrachten Konflikte zwar nicht gelöst, aber über eine andere Form der Sozialregulation eingehegt worden.

Die derzeitige Orientierung der Europäischen Union bedeutet aber nicht, daß - wie Streck mit Blick auf die Erfahrungen der letzten 20-30 Jahren sozialpolitischer Auseinandersetzungen folgert - eine weitere Entwicklung der europäischen Sozialpolitik ausgeschlossen ist. Dafür sind die Funktionsweise, die Verflechtung sowie die Wechselbeziehungen und -wirkungen in der europäischen Politikformulierung zu weit entnationalisiert. Es ist denkbar, daß die Tendenz zum Neovoluntarismus nicht einseitig durchgesetzt werden kann, sondern zunehmend und in vielfältiger Form mit den Reaktionen der Gesellschaft konfrontiert werden wird. Außerdem ist Streecks Einschätzung deshalb problematisch, weil sie zum einen die Unmöglichkeit eines europäischen Sozialstaates postuliert, und zum anderen den passiven Pragmatismus des Regimewettbewerbs auf der nationalen Ebene als Alternative akzeptiert.

Diese Sichtweise negiert den Strukturwandel auf der Akkumulationsebene. Sie scheint sie als unveränderbar vorauszusetzen und überwindet deshalb nicht die Mängel der staatszentrierten Perspektive. Diese Analyse ist ebenso defizitär wie die funktionalistische Supranationalisierungsthese, die eine lineare Übertragung bzw. Weiterentwicklung der nationalen Sozialpolitik auf die europäische Ebene propagiert. Da die Inhalte, Formen, Funktionen und Ebenen sowie die beteiligten Akteure für die postfordistische europäische Sozialregulation nicht dieselben sein werden wie im fordistischen Sozialstaat, kann die Analyse lediglich in Bezug auf die Dialektik von Struktur und Strategie sinnvoll sein. Es ist zu fragen, in welchem Kontext und in welcher Weise die europäische Sozialregulation aufgrund des veränderten Zusammenhangs von Akkumulation und Regulation neu artikuliert wird.

Mit der Entstehung der WWU muß nationalstaatliche Politik zunehmend an den Kriterien Effizienz und Wachstum, Preisstabilität und soliden öffentlichen Finanzen ausgerichtet werden. Sie bewegt sich dabei in einem internationalen Währungssystem, das durch freie Wechselkurse charakterisiert ist. Die EG als marktwirtschaftliches Ordnungssystem hat die strategische Orientierung der WWU im Vertrag als Aufgabe der Gemeinschaft (Art. 2 EGV) festgelegt. Darüber hinaus listet der Vertrag die ordnungspolitischen Ziele in den Art. 102a bis Art. 109 (m) auf.⁶⁹⁴ Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik läßt sich in zwei Punkten zusammenfassen:

⁶⁹⁴Vgl. EG-Vertrag, Titel VI, Die Wirtschafts- und Währungspolitik: Kapitel 1 - Die Wirtschaftspolitik; Art. 102a [Ausrichtung der Wirtschaftspolitik], Art. 103 [Koordination der Wirtschaftspolitik; Überwachung], Art. 104 [Überziehungsverbot]

- “Zum einen war klar, daß mit der schrittweisen Errichtung des Gemeinsamen Marktes eine wirtschaftliche Verflechtung der Mitgliedstaaten verbunden sein würde, bei der es für die einzelnen Mitgliedstaaten schwieriger werden würde, eigene konjunkturpolitische Zielsetzungen zu verfolgen.
- Zum anderen verstärken sich die Auswirkungen wirtschafts- und währungspolitischer Maßnahmen eines Mitgliedstaats auf die Partnerstaaten bei fortschreitender wirtschaftlicher Verflechtung erheblich.”⁶⁹⁵

Obwohl von Anfang an eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik als unerlässlich angesehen wurde, kam es weder zu einer politischen Koordinierung noch wurden die dafür geeigneten institutionellen Mechanismen entwickelt. Ein wichtiger Grund hierfür war sicherlich einerseits die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten, ihre Souveränität über diese oder weitere Politikbereiche wie Haushalt und Steuern aufzugeben. Andererseits ist dies vor allem darauf zurückzuführen, daß der wirtschaftliche und politische Verflechtungsgrad noch auf einem niedrigen Niveau geblieben war und die europäische Integration bzw. die mögliche Europäisierung bestimmter Politikfelder hauptsächlich aus dem nationalstaatlichen Kontext betrachtet wurde.

Es dominierte zunächst die *fordistische* Form des relativ einfachen internationalen Austausches mit geringer gegenseitiger Verflechtung bzw. ohne grenzüberschreitende Wertschöpfungskette. Die Akkumulationsstruktur war überwiegend binnenmarktorientiert, und die Regulationsweisen der jeweiligen Länder blieben intakt. Die regionale Identität bei der Wirtschafts- und Währungspolitik war niedrig, und die Mitgliedstaaten konnten nicht nur im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik, sondern auch in der Wirtschafts- und Geldpolitik weitgehend autonom ihre spezifischen Entwicklungswege gehen.

Bis zum Ende der 60er Jahre hatten sich jedoch die internen und externen Rahmenbedingungen der Europäischen Gemeinschaft verändert. Zum einen hatte sich die Produktivität Westeuropas sowie Japans nach der Wiederaufbauphase der 50er Jahre weitgehend erholt. Dies bedeutete, daß die Grundlage des Bretton Woods Systems, das vor allem auf der absoluten Überlegenheit der Produktivität der USA basierte, zu erodierte. Außerdem begann - mit der Deregulierung des Finanzkapitals in den USA⁶⁹⁶ und in Folge der wachsenden Internationalisierung des Waren-, des produktiven und des Kreditkapitals⁶⁹⁷ - die Flucht des Dollars nach Westeuropa und vor allem zum Londoner Finanzmarkt. Darüber hinaus ließen die enorm gestiegenen Haushaltsdefizite in Folge des Vietnamkrieges und des auf eine expansive Aus-

Kapitel 2 - Die Währungspolitik; Art. 105 [Ziele und Aufgaben des ESZB], Art. 106 [Zusammensetzung des ESZB; Rechtspersönlichkeit], Art. 107 [Weisungsunabhängigkeit der EZB], Art. 108 [Anpassung innerstaatlicher Rechtsvorschriften]

Kapitel 3 - Institutionelle Bestimmungen; Art. 109 [Vereinbarungen mit Dritten; Währungsabkommen]

Kapitel 4 - Übergangsbestimmungen, in: T. Läufer (beart. und engl.), Der Vertrag - Europäische Union/Europäische Gemeinschaft - Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn 1995, S. 176-198.

⁶⁹⁵ K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Heidelberg 1996, S. 216.

⁶⁹⁶ Vgl. C. P. Kindleberger, International Economics, fünfte Aufl., Homewood 1973, S. 288.

⁶⁹⁷ Vgl. E. Altvater, Die Zukunft des Marktes - Ein Essay über die Regulation von Geld und Natur nach dem Scheitern des >>real existierenden Sozialismus<<, Münster 1991, S. 105ff..

gabenpolitik gestützten 'Great Society' Projektes⁶⁹⁸ von Johnson den Dollar gegenüber den westeuropäischen und japanischen Währungen wesentlich an Wert verlieren. Im Vergleich dazu gerieten die westeuropäischen Währungen - insbesondere die deutsche Mark - stark unter Aufwertungsdruck.

Vor diesem Hintergrund nahm die Nachfrage nach Gold gegen Dollars zu. Die Goldreserven des amerikanischen 'Federal Reserve Institute' drohten bis in den kritischen Bereich abzunehmen. Als Reaktion auf diese Entwicklung hatten die USA 1971 die Goldkonvertibilität des Dollars aufgehoben. Damit war das Bretton-Woods-System, das seit 1944 auf dem festen Wechselkurs von Dollar und Gold basierte, zusammengebrochen. Angesichts dieser veränderten Rahmenbedingungen hatte die Gemeinschaft auf dem Den Haager Gipfeltreffen von 1969 unter der Leitung der Kommission einen Stufenplan für eine regionale Wirtschafts- und Währungsunion verabschiedet. Unter der Leitung des damaligen luxemburgischen Ministerpräsidenten Werner wurde eine Expertengruppe eingesetzt, die bis Oktober 1970 den sogenannten 'Wernerplan' vorlegte. Dieser Plan, der rückwirkend vom Januar 1971 den Beginn der ersten von drei Stufen vorsah, hatte - bis 1980 - eine vollständige Wirtschafts- und Währungsunion zum Ziel.

Dennoch scheiterte der Werner-Plan in der Folge der Ölkrise und der damit beginnenden Weltwirtschaftskrise von 1973/74. Mit dem Schock des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems und der Weltwirtschaftskrise geriet die Wirtschaft zum ersten Mal nach dem zweiten Weltkrieg in eine turbulente und langandauernde Rezession. Die Arbeitslosigkeit stieg in den wichtigsten Industriestaaten drastisch an. Es entstand ein Handlungsdruck, der in den Mitgliedstaaten eine Renationalisierung der Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik beförderte. Weil die Mitgliedstaaten in dieser Situation ihrer eigenen Konjunkturpolitik für die Wiederbelebung der Wirtschaft und der Beschäftigung vertrauten, fanden sie keinen gemeinsamen Nenner für eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik. Der 'Werner Erfahrungsbericht' von 1973 verwies darauf, daß es bei der Abstimmung der Wirtschafts- und Währungspolitiken zwischen den Mitgliedstaaten keine Fortschritt gegeben hatte.⁶⁹⁹ So konnte sich die Gemeinschaft im Februar 1974 statt auf den Beginn der zweiten Stufe des Werner Plans lediglich auf einzelne Maßnahmen zur Verbesserung und Erweiterung der Instrumentarien im Bereich der Währungspolitik und zur verbesserten Abstimmung der Wirtschaftspolitik einigen.

Der Zusammenbruch des fordistischen Hegemoniesystems hatte jedoch die Notwendigkeit der Zusammenarbeit und Koordinierung der gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik deutlich werden lassen. Insbesondere war die Instabilität des Wechselkurssystems in Folge des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems für die weitere Entwicklung des gemeinsamen Marktes zu einem grundsätzlichen Hindernis geworden. Vor diesem Hintergrund wurde 1979 das Europäische Währungssystem (EWS) ins Leben gerufen.

⁶⁹⁸ Vgl. B.M. Gross (ed.), *A Great Society?*, New York 1968.

⁶⁹⁹ "Nicht einmal die erste Stufe des Planes, die sich von 1971 bis 1973 erstrecken sollte, wurde ansatzweise realisiert. Weder wurden in dieser Phase die Geld- und Fiskalpolitik koordiniert noch konnten alle Währungen das vereinbarte Wechselkursexperiment (engere Bandbreite der erlaubten Wechselkursschwankungen) durchführen." K. Busch, *Umbruch in Europa - Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes*, Köln 1991, S. 22.

Im europäischen Integrationsprozeß stellte die Entstehung des Europäischen Währungssystems eine entscheidende Wende für die Durchsetzung der transnationalisierten und gleichzeitig regionalisierten postfordistischen Regulationsweise dar. Die Funktion und die Formen der europäischen Integration wurden nun nicht mehr als eine lockere Institution zur Absprache zwischen den Mitgliedstaaten, sondern vielmehr als ein gemeinschaftlicher Zwangsmechanismus für die koordinierte und grenzübergreifend angewandte Wirtschafts- und Währungspolitik artikuliert. Damit hatte ein grundlegender Funktionswandel der europäischen Integration stattgefunden. Mit anderen Worten: Während die Integration vor dem EWS eine komplementäre Funktion für die vielfältigen Formen der keynesianischen Globalsteuerung in der Gemeinschaft erfüllt hatte, bedeutete die Einführung des EWS das Ende solcher autonomen nachfrageorientierten Fiskalpolitiken und eine verstärkte Verpflichtung auf eine stabilitätsorientierte, restriktive Haushaltspolitik.

Das EWS war zu dieser Zeit die wichtigste Voraussetzung um die postfordistische Regulationsweise in einer Konstellation der wachsenden Marktintegration erfolgreich durchzusetzen. Nach außen war das eine geschlossene politische Strategie, um - angesichts der verschärften Triadekonkurrenz - mit der Schaffung eines stabilen Wirtschafts- und Währungsraum die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Gemeinschaft zu erhöhen. In diesem Sinne war das EWS ein wichtiges Element des Übergangs zu einer postfordistischen internationalen Hegemoniekonstellation, in der die alleinige Führung der USA durch eine neue multipolare politische und ökonomische Weltordnung substituiert wurde.⁷⁰⁰ Dennoch war beim EWS, anders als im Werner Plan, die Koordinierung und Abstimmung der Wirtschaftspolitik völlig ausgeschlossen und lediglich die Zusammenarbeit über die Währungspolitik als Ziel formuliert worden. Im Kern war deshalb das EWS vornehmlich darauf ausgerichtet, langfristig eine interne (Preis-) und externe (Wechselkurs-) Stabilität mit einem System fester, jedoch anpassungsfähiger Leitkurse, das sich auf Interventions- und Kreditmechanismen stützt, zu verbinden.⁷⁰¹ Konkret wurden dabei die folgenden Maßnahmen vereinbart und festgelegt:

- "ein gemeinsamer Währungskorb mit einer europäischen Währungseinheit, dem ECU (European Currency Unit), in dem die am EWS beteiligten Währungen in einem festgelegten Gewichtungverhältnis zusammengefaßt werden,
- ein europäischer Währungsverbund, innerhalb dessen Leitkurse mit Interventionsmarken (bei Abweichungen von +/- 2,25%) bestehen,
- ein Kreditmechanismus für kurz- und mittelfristigen Kreditbeistand sowie
- ein System gegenseitiger Abrechnung auf Grundlage des Europäischen Währungsfonds."⁷⁰²

Auf diese Weise war zwar die unmittelbare Koordinierung der Wirtschaftspolitik formal im EWS nicht eingeschlossen, aber die Regeln des EWS wirkten dennoch auf die nationalen Ökonomien: "Die Verpflichtungen, die sich aus der Existenz und der Funktionsweise des Systems ergeben, haben zu einer verstärkten Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitik

⁷⁰⁰ Vgl. J. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat, a.a.O., S. 72.

⁷⁰¹ Vgl. K. Busch, Europäische Integration und Tarifpolitik – Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion, Köln 1994, S. 22-23.

⁷⁰² K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen..., a.a.O., S. 219.

der Mitgliedsländer geführt⁷⁰³. Dieser monetäre Zwang sollte nicht nur als funktionale Notwendigkeit der Geld- und Währungspolitik, sondern vor allem als struktureller Regulationsrahmen für die postfordistische Umgestaltung der Wirtschafts-, Geld- und Sozialpolitik in der Gemeinschaft dienen. Die postfordistische Regulation darf dabei nicht als eine ad-hoc Entwicklung verstanden werden. Ihre Formen sind genauso verschieden und heterogen⁷⁰⁴ wie die fordistischen Akkumulations- und Regulationszusammenhänge.

Die Spezifika der postfordistischen Regulation in der EU liegen darin, daß sie nicht auf den Nationalstaat beschränkt bleibt, sondern ihr Geltungsbereich sowie ihre Wirkung im europäischen Mehrebenensystem differenziert artikuliert werden. In diesem Sinne befindet sich die territoriale Grenze des Politischen in einer transnationalen Rekonstitution. Während die institutionalisierten Entwicklungsmodelle fortbestehen⁷⁰⁵, wird die gemeinschaftliche Beschränkung bzw. Erweiterung der Spielräume für die eigene Politikgestaltung und die gemeinsame strategische Orientierung als neuer Handlungsrahmen der nationalstaatlichen Politik in wachsendem Maße an Gewicht gewinnen. In dieser Dialektik zwischen Fragmentierung und Verallgemeinerung wird die europäische Mehrebenenregulation an Konturen gewinnen:

“Insbesondere in den in der europäischen Integration ausgebildeten Verhandlungssystemen und Netzwerken komme die Realität der Unterminierung hierarchischer Steuerungskompetenz des Nationalstaats und die Tatsache seiner Einbindung in ein ‘Geflecht innergesellschaftlicher und transnationaler Verhandlungsbeziehungen’ (...) zum Ausdruck. Die transnationale Artikulation gesellschaftlicher Interessen, die durch diese politischen Formen organisiert wird, bewirkt einen Formwandel des kapitalistischen Staates, der sich historisch als Übergang von den fordistisch-keynesianischen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten zum ‘verhandelnden Staat’ vollzieht. Diese neuen politischen Formen jenseits des Nationalstaats stellen sich als Prozeß der Erweiterung des kapitalistischen Staates dar, in dem seine klassischen Interventionsmedien hierarchischer Steuerung, Geld und Recht, um sog. ‘Verhandlungssysteme’ und ‘Netzwerke’ ergänzt werden, in denen politische, ökonomische und gesellschaftliche Entscheidungsverflechtungen durchgesetzt werden.”⁷⁰⁶

Das heißt, daß sich vor dem Hintergrund des *monetären* Homogenisierungszwangs und der institutionellen Vielfalt sich diese spezifische Form der postfordistischen Mehrebenenregulation artikuliert. Der monetäre Zwang zur Vereinheitlichung wurde im EG- Vertrag in den Art. 102a bis Art. 109m in folgenden Grundsätzen zum Ausdruck gebracht:

- “Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb (Art. 102a),
- enge Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (Art. 103, Art. 103a),
- Ziel gesunder öffentlicher Finanzen und monetärer Rahmenbedingungen (Art. 104-104c),

⁷⁰³ Ebd.

⁷⁰⁴ Vgl. A. Lipietz, Die Welt des Postfordismus, in: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg (Hg.), Labour Markets and Employment Policy in the European Union, FEG-Studie Nr. 10, Marburg 1997, S. 9-48.

⁷⁰⁵ Zu aktuellen und neueren vergleichenden Untersuchungen der Modelle, vgl., MISSOC, Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Luxemburg 1998. Und J. Schmid, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich – Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Opladen 1998.

⁷⁰⁶ B. Röttger, Neoliberale Globalisierung und europakapitalistische Regulation - die politische Konstitution des Marktes, Münster 1997, S. 187.

- Vorrangiges Ziel der Preisstabilität und Unabhängigkeit für das Europäische Zentralbanksystem (Art. 105 und Art. 107),
- Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- und Währungspolitik (Art. 105 und 109),
- Unwiderrufliche Festlegung der Wechselkurse im Hinblick auf die Einführung einer einheitlichen Währung (Art. 109I),
- Zeitfolge und Verfahrensweise zur Verwirklichung der WWU (Art. 109e-Art. 109m).⁷⁰⁷

Unter diese Grundsätze lassen sich die Ziele der wirtschaftspolitischen Koordinierung folgendermaßen zusammenfassen:

- Erarbeitung von Grundzügen für die Wirtschaftspolitik im Rat (auf Empfehlung der Kommission),
- Beratung dieser Grundzüge im Rat und Verabschiedung einer Empfehlung an die Mitgliedstaaten,
- Anwendung eines Systems der `multilateralen Überwachung` im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten untereinander und mit den vom Rat festgelegten wirtschaftspolitischen Empfehlungen.⁷⁰⁸

Konkret wird weiter darauf hingewiesen, daß die Mitgliedstaaten `übermäßige öffentliche Defizite vermeiden`:⁷⁰⁹“Rechtswirkung erlangt dieser Grundsatz erst mit Beginn der dritten Stufe der WWU; bis dahin sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, sich um die Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite zu bemühen (Art. 109e Abs. 4 EGV).“⁷⁰⁹ Auf diese Weise hat die Vertiefung der monetären Integration vor allem die sozialpolitischen Handlungsspielräume strukturell beschränkt. Dieser gemeinschaftliche Sachzwang sollte von den konjunkturellen Entwicklungen der Einzelstaaten unabhängig bleiben. Zu befürchten ist aber, daß dies das soziale, regionale und nationale Gefälle der Gemeinschaft noch vergrößern wird. Die besondere Bedeutung der monetären Integration liegt somit darin, daß sie eine angebotsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik, eine restriktive Haushaltspolitik und eine preisstabilitätorientierte Geldpolitik nicht nur auf der nationalen Ebene durchsetzt, sondern auch auf der europäischen Ebene systematisch strukturiert.

Die WWU wurde in 3 Stufen implementiert: a) Die Schaffung der europäischen Zentralbank und eines europäischen Zentralbankensystems, b) die Festlegung eines unwiderruflichen Wechselkurses und schließlich c) die Einführung der einheitlichen Währung. Der konkrete Stufenplan wurde zunächst im Delors-Bericht vor Beginn der Vollendung des Binnenmarktes formuliert und im Maastrichter Vertrag als Kernprojekt angenommen. Danach hatte die erste Stufe bereits mit dem Beginn der inner-deutschen Währungsunion vom 01.07.1990 begonnen. Die Schwerpunkte dieser ersten Phase lagen in den folgenden Maßnahmen; a) die Abschaffung aller Schranken im Geld- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, b) die Ver-

⁷⁰⁷ K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen..., a.a.O., S. 221.

⁷⁰⁸ A.a.O., S. 222.

⁷⁰⁹ Ebd.

stärkung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und der gemeinsamen Überwachung und c) die Verstärkung der Zusammenarbeit der Zentralbanken im Ausschuß der Zentralbankpräsidenten. Die zweite Stufe begann am 01.01.1994.

In dieser Phase wurde das Europäische Währungsinstitut (EWI) als ein Übergangsinstitut zur Europäischen Zentralbank (EZB) gegründet und die konkreten Maßnahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik festgelegt: a) Demnach stellt der Europäische Rat die wirtschaftspolitischen Richtlinien auf und die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, sog. mittelfristige Konvergenzprogramme auszuarbeiten und einzuhalten; b) Die Bedeutung von Preisstabilität und soliden öffentlichen Finanzen wurde hervorgehoben; c) Für die Mitgliedstaaten, die die Konvergenzkriterien nicht einhielten, wurden Empfehlungen vom Rat vorgesehen; d) Letztendlich wurde die Vorbereitung für die Schaffung der Europäischen Zentralbank als Ziel genannt. In der dritten Phase wurde der Akzent auf die strengere Einhaltung der Konvergenzkriterien in den Ländern, die der WWU beitreten wollten, gesetzt:

- "Erreichung eines hohen Grades an Preisstabilität, ersichtlich aus einer Inflationsrate, die der Inflationsrate jener - höchstens drei - Mitgliedstaaten nahe kommt, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben;
- eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit im Sinne des Artikels 104c Absatz 6;
- Einhaltung der normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems seit mindestens zwei Jahren ohne Abwertung gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaats;
- Dauerhaftigkeit der von dem Mitgliedstaat erreichten Konvergenz und seiner Teilnahme am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems, die im Niveau der langfristigen Zinssätze zum Ausdruck kommt."⁷¹⁰

Es ist deutlich zu erkennen, wie weit der wirtschaftspolitische und monetäre Koordinierungszwang die politische Autonomie der Nationalstaaten in der EWWU einschränkt. Dies läßt sich auch als eine systematische (Selbst-)Beschränkung des politischen Handlungsspielraums bezeichnen, die die Staaten sich zur Bewältigung der Wachstumsprobleme⁷¹¹ nach dem Scheitern der fordistischen Regulation auferlegen. Dies kann als ein neues *europäisches* Hegemonieprojekt bezeichnet werden, das die Regierungen politisch gewollt⁷¹² und den Nachteil

⁷¹⁰ EG-Vertrag Art. 109j, in: T. Läufer (bear. und engl.), Der Vertrag - Europäische Union/Europäische Gemeinschaft - Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn 1995, S. 194.

⁷¹¹ Dabei ist festzustellen, daß die sog. 'Feinbestimmung des Wachstums im Fordismus' grundsätzlich in einen tiefgreifenden Umbruch geraten ist. Vgl. *Rebellische Söhne: Die Regulationsschule - Das Interview mit A. Lipietz durch J. Jenson*, in: H.-P. Krebs (Hg.), Alain Lipietz, *Nach dem Ende des "Golden Zeitalters" - Regulation und Transformation kapitalistischer Gesellschaften*, Ausgewählte Schriften, Argument- Sonderband 255, Berlin 1998, S. 16. Die postfordistische Reorganisation findet nun auf allen gesellschaftlichen Ebenen, also, Politik, Ökonomie, gesellschaftliche Organisationen und ideologische Formen u.s.w. statt, und *nicht zuletzt zunehmend im europäischen Zusammenhang*.

⁷¹² "Es geht dabei vor allem um die in den siebziger Jahren manifest gewordene Krise des fordistischen Kapitalismus und die Strategien, die zu ihrer Überwindung eingeschlagen wurden. Meine These ist, daß die Globalisierung und deren Folgen nicht als unvermeidliche und quasi gesetzmäßige Entwicklung, als Ausdruck einer unverrückbaren >>Logik<< des Kapitals anzusehen sind, sondern ein ökonomisch-politisches Projekt darstellen, das in vielen Auseinandersetzungen und Konflikten durchgesetzt wurde und immer noch äußerst umkämpft ist." J. Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, Berlin 1995, S. 9.

bewußt in Kauf genommen haben. Ausgeschlossen werden damit sowohl eine defizitfinanzierte Entwicklungsstrategie als auch eine *'inflationsverursachende bzw. -verdächtige'* Lohn- und Geldpolitik.

Gestaltungsspielräume bei der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik ergeben sich vor diesem Hintergrund bestenfalls durch höheres Wachstum. Vorherrschend ist das neoliberale Argument, daß nur ein kostenbewußtes Wachstum Beschäftigung schafft, und deshalb in erster Linie die Löhne zurückgefahren und weitere Einschnitte der Sozialausgaben hingenommen werden müssen. Das historische keynesianische Paradigma, *zunächst* effektive Nachfrage durch Lohnerhöhungen und *dann* Wachstum zu schaffen, wird zugunsten der klassischen neoliberalen Erklärung des Preis-Lohn-Nexus⁷¹³ abgelöst.

Dieser Weg ist damit nichts anderes als ein strenger angebots- und wettbewerbsorientierter Verdrängungskampf. Aber woher soll die benötigte Nachfrage kommen, wenn unter den Bedingungen der beschränkten natürlichen Ressourcen und unter den weitgehend angeglichenen Niveaus der Produktivität dieses Wirtschaftsraums nur auf den *Preiswettbewerb* gesetzt wird? Nach diesem Modell lassen sich bis jetzt zwei Möglichkeiten für Wachstumsquellen erkennen. Im Inneren ist dies vor allem die ständige Vergrößerung des *fiktiven* gesellschaftlichen Produktions- und Vermögenswerts: D.h., astronomisch überbewertete Aktien, einschließlich der neuen Wachstumsbranchen im Informations- und Kommunikationsbereich sowie die durch die beschäftigungsfeindlichen Rationalisierungen und Privatisierungen aufgewerten Börsen und die zeitweise zwischen Geld- und Finanzmarkt wechselnden Immobilienspekulationen.

Diese wachsende relative Selbstständigkeit des Finanzmarktes vom Produktionsbereich⁷¹⁴ ließ sich am Beispiel der USA in den 90er Jahren gut beobachten. Dort haben nicht nur Investitionen in den produktiven Bereichen als Motor des Wachstums fungiert, sondern auch die hochgetriebenen Vermögenswerte den Konsum und die Nachfrage gestützt. Dies ist ein riskanter Weg und häufig mit gravierenden Folgen⁷¹⁵ verbunden, weil die Spaltung der Gesellschaft zwischen arm und reich immer mehr vertieft und die Instabilität der Finanzmärkte verschärft wird.

Nach außen wird alles unternommen, um auf dem Weltmarkt durch die Transnationalisierung der Märkte und die Globalisierung der Produktion die Spitzenposition zu erlangen. Insbesondere wurden, um die benötigte Größe eines *'global player'* zu erreichen, strategische Allianzen mit den Konkurrenten geschlossen. Potentielle Mitbewerber werden systematisch eingegliedert oder vom Wettbewerb ausgeschaltet.

Die öffentlichen Handlungsspielräume des Nationalstaates werden also einerseits durch die spekulative Aufblähung der fiktiven Werte sowie durch riskante private Kalkulationen ersetzt. Andererseits sind diese gleichzeitig dem Verdrängungskampf um Spitzenpositionen im globalisierten Markt ausgesetzt. Die WWU sollte gerade zur Förderung und Gewährleistung dieser strukturellen Veränderungen und neuen strategischen Orientierungen beitragen: "Die

⁷¹³ Lohn-Preis-Spirale ist der neoklassischen Erklärung zufolge ein inflationsverursachender oder -beschleunigender Prozeß, bei dem Lohnerhöhungen automatisch zu Preiserhöhungen führen und umgekehrt.

⁷¹⁴ Vgl. E. Altwater, Grenzen der Globalisierung, Münster 1996.

⁷¹⁵ Vgl. S. Leutennecker, Der Erfolg des amerikanischen Beschäftigungsmodells und seine Ursachen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 14-15/99, 2. April, 1999, S. 24-30.

meisten europäischen Eliten unterstützen die liberal-monetarische Konstruktion Europas".⁷¹⁶ Diese neue Form der Regulation wird von S. Gill als "new constitutionalism"⁷¹⁷ bezeichnet.

Hierbei lassen sich die unmittelbaren Auswirkungen des neuen transnationalen Regulationszwangs auf die postfordistische Transformation der kompetitiven Regulationsweisen der Mitgliedstaaten erkennen. Die liberal-monetarische Vertiefung der europäischen Integration führt zur Abschwächung der inneren Homogenität, Zentralität und Kohärenz der jeweiligen Regulationsweisen und dient vor allem der Beschleunigung des postfordistischen Strukturwandels der Liberalisierung, Privatisierung, Deregulierung und Flexibilisierung. Damit droht sich das nationale universalistische Projekt im doppelten Sinne aufzulösen: zum einen durch die Transnationalisierung und zum anderen durch die partikularen Regulierungsmodi im europäischen Mehrebenensystem. Die *unabhängige* Europäische Zentralbank (EZB) wird genau diese Funktion strukturell stärken. Die EZB steht im Zentrum des Europäischen Zentralbanksystems (EZBS), wozu auch die Zentralbanken der Mitgliedstaaten zählen. Die zentralen Funktionen des EZBS sind: a) die Festlegung und Ausführung der Geldpolitik der Gemeinschaft, b) das Verwalten der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten sowie des reibungslosen Ablaufs der Zahlungssysteme der Gemeinschaft und c) die Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft. Auch innerhalb der WWU bleibt die Wirtschafts- und Haushaltspolitik in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten, allerdings innerhalb der europäisch gesetzten Rahmen: "Im Ernstfall kann die Haushaltsdisziplin auch durch die Gemeinschaft im Wege eines abgestuften Sanktionssystems erzwungen werden, das von vertraulichen Empfehlungen bis zur Verhängung von Geldbußen reicht."⁷¹⁸

Dieser institutionelle und politische Zwang der transnationalen Wirtschaftsintegration ist die strukturelle Rahmenbedingung, die die politischen und ökonomischen Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft neu bestimmt. Wenn die Analytiker der Sozialpolitik heute diese strukturelle Veränderung der Politikgestaltung außer acht lassen und den Umbau des Sozialstaates unter der Prämisse einer unveränderten absoluten Handlungsautonomie des Nationalstaates betrachten, unterschätzen sie die neue sozialpolitische Problemlage in einem europäisch integrierten Binnenmarkt. Ebenso wie der Um- und Abbau des Sozialstaates nicht allein mit den externen Faktoren, wie z.B. Globalisierung erklärt werden darf, kann auch die wachsende sozialpolitische Schieflage nicht allein aus dem internen Strukturwandel, den Machtressourcen oder den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen abgeleitet werden.

Die traditionalistischen Sichtweisen stellen Bevölkerungswachstum, demographische Entwicklungen (Überalterung, ein verändertes Geschlechterverhältnis, Rückgang des gesam-

⁷¹⁶ Vgl. A. Lipietz, Soziales Europa - Die Herausforderung nach Maastricht, in: H.-P. Krebs (Hg.), Alain Lipietz, Nach dem Ende des "Golden Zeitalters", a.a.O., S. 197-207, hier: S. 206.

⁷¹⁷ "Reflecting a kind of synthesis (or series of bargains and trade-offs) between, on the one hand, German social market ideas and French statism and institutionalism, and on the other, Anglo-Saxon free market ideologies, the debates over the monetary and macro-economic and other aspects of the EC has been premised, in so far as they have a single focus, what can be called the discourse of the 'new constitutionalism'. By this I mean the move towards construction of legal or constitutional devices to remove or insulate substantially the new economic institutions from popular scrutiny or democratic accountability." S. Gill, The Emerging World Order and European Change: The Political Economy of European Union, in: R. Miliband/L. Panitch (ed.), New World Order?, Socialist Register, London 1992, S. 165ff..

⁷¹⁸ K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen..., a.a.O., S. 226.

ten Arbeitsvolumens in Folge der technischen Entwicklung) und die deutsche Einheit in den Mittelpunkt ihrer Analysen über die Transformation des Sozialstaates⁷¹⁹. Dabei scheint die neue Form der Politikverflechtung in der EU wenig relevant zu sein. Die selektive Aufgabe politischer Entscheidungsbefugnisse ist auch Folge der neuen Strategie, die die politische Klasse zur Durchsetzung der (*konservativen*) Transformation des Sozialstaates in der EU bewußt in Kauf genommen hat. Gleichzeitig ist dieser Prozeß der politische Ausdruck der derzeitigen kapitalistischen Regulation in Europa. Die Sozialpolitik wird deshalb *mit der veränderten Grenze des Politischen in der EU* zunehmend an Bedeutung gewinnen.⁷²⁰

Sicherlich ist die pessimistische Betrachtung derjenigen, die der Möglichkeit einer positiven und progressiven Sozialpolitik auf der europäischen Ebene mit Skepsis begegnen, bisher empirisch plausibler als die kurzfristige Europhorie in der zweiten Hälfte der 80er Jahre. Die Erkenntnis der strukturellen Grenze europäischer sozialer Integration führt aber zumeist dazu, eine strategische Reorientierung auf den Nationalstaat zu fordern, die wiederum häufig eine Anpassung an den passiven Pragmatismus zur Folge hat. Die territoriale Demokratie in den entgrenzten Räumen immer noch als unantastbar anzusehen⁷²¹, scheint unter den Bedingungen eines Binnenmarkts bzw. einer einheitlichen Währungs- und Wirtschaftsunion jedoch nicht mehr erfolversprechend zu sein.⁷²²

⁷¹⁹ Vgl. R. Hauser, Reformperspektiven des Systems der sozialen Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen, in: D. Döring und R. Hauser (Hg.), Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt/ M. 1995, S. 51-79. Und G. Vobruba, Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit, in: Ders. (Hg.), Strukturwandel der Sozialpolitik, Frankfurt/ M. 1990, S. 11-80.

⁷²⁰ Manfred G. Schmidt ordnet diese transnational-europäische Perspektive bei den sozialpolitischen Forschungen außerhalb der bekannten Ansätze wie a) dem sozialökonomischen Ansatz, b) neomarxistischen politisch-ökonomischer Ansatz, c) Machtressourcen-Ansatz und d) politisch-institutionalistischen Ansatz als einen neuen Ansatz an: "Ebenso wie seine Alternativen trifft den politisch-institutionalistischen Ansatz allerdings eine Kritik, die der Lehre der internationalen und transnationalen Beziehungen entstammt: er widme sich hauptsächlich der nationalstaatlich verfaßten Politik und unterschätze die Einflüsse internationaler Interdependenz und zunehmender inter- oder transnationaler Integration, wie sie in Gestalt der Europäischen Union gegeben ist. Inwieweit inter- oder transnationale Faktoren die Sozialpolitik der Nationalstaaten prägen, was mittlerweile ein Teil der Forschung behauptet, ist ausführlicher zu prüfen und auf Wechselwirkungen mit innenpolitischen Determinanten der Staatstätigkeit zu analysieren." M. G. Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland - Historische Entwicklung und Internationaler Vergleich, 2. Auflage, Opladen 1998, S. 20.

⁷²¹ "Aus einer sozialistischen Sicht stellt sich im Zusammenhang mit der Erschöpfung des Neoliberalismus demnach die Frage, ob der politische Spielraum der Sozialdemokratie so begrenzt ist, weil sie an der Globalisierung festhält, oder ob er statt dessen aufgrund der Grenzen der Sozialdemokratie selbst so gering ist. Wenn es die Abwesenheit der Demokratie war, die die sozialistische Planung in den kommunistischen Ländern hat scheitern lassen, dann offenbart die Sozialdemokratie das umgekehrte historische Versagen (...) Die in den 80er Jahren erfolgreiche Herausforderung der Sozialdemokratie durch den Neoliberalismus bewies, was Max Weber zu Beginn unseres Jahrhunderts richtig erkannt hatte: >>langfristig (...) ist es nicht die Sozialdemokratie, die die Stadt oder den Staat erobert; es ist der Staat, der die Partei erobert<< (zitiert in Carchedi 1987, 12). Angesichts der Erschöpfung des Neoliberalismus gelingt es der Sozialdemokratie wieder, Wahlen zu gewinnen. Aber dies ist kein Ausdruck politischer Mobilisierungsfähigkeit oder sozialistischer Visionen." L. Panitch, Jenseits neoliberaler und sozialdemokratischer Globalisierung - >>Der Staat in einer sich verändernden Welt<< und die >>Restrukturierung des Raumes der Demokratie<<, in: M. Heinrich/D. Messner (Hg.), Globalisierung und Perspektiven linker Politik - Festschrift für Elmar Altvater zum 60. Geburtstag, Münster 1998, S. 154.

⁷²² "Die beschleunigte Internationalisierung der Produktion und der Märkte konfrontiert die Gewerkschaften seit dem Ende der 70er Jahre zunehmend mit der Tatsache, daß a) der reale Wirkungszusammenhang der Weltmarktinterdependenz (über die Synchronisierung von Konjunkturzyklen, die Verselbständigung der internationalen Finanzmärkte sowie die Bedeutung der Währungsparitäten und des internationalen Zinsgefälles) mehr und mehr den Handlungsspielraum einer nationalen wirtschafts- und sozialpolitischen Intervention einschränkt (Grenzen

Betrachtet man auf der einen Seite auch die Grundzüge der sozialpolitischen Urteile des Europäischen Gerichtshofs und die bisherigen marginalen materialen Umverteilungseffekte der Urteile, trifft die neofunktionalistische Erwartung, die die graduelle Übertragung nationaler Befugnisse auf die europäischen Ebene implizierte, nicht zu. Da die Grundfunktion des EuGHs das primäre Ziel der EU verfolgt, nämlich Rahmenbedingungen für einen freien und liberalen Binnenmarkt zu schaffen und zu fördern, kann er zwar für integrationsfreundliche Urteile eintreten, ist aber nicht in der Lage, aktiv eine *sozialintegrative* Rechtssprechung bzw. eine progressive Gestaltung der Sozialpolitik zu ermöglichen. *Noch wichtiger ist jedoch, daß die direkte und indirekte, - sei es die negative ode die positive - Wirkung der Entscheidungen auf die nationale Sozialpolitik in einem einheitlichen Binnenmarkt zunehmend an Bedeutung gewinnt. Das ist eine wesentliche Folge der transnationalen Politikverflechtung im Prozeß der europäischen Einigung.*⁷²³

Ebenso sind die gemeinschaftlichen Institutionen wie das EP und der WSA, die die europäische Sozialpolitik vorantreiben könnten, zwar in den Beratungsprozeß miteinbezogen, bleiben aber meistens ohne wirkliche Mitentscheidungsbefugnisse. Dieser beschränkten Gestaltungsmöglichkeit der europäischen Institutionen steht die überzogene Erwartung der neofunktionalistischen Supranationalisierung gegenüber. Im Hinblick auf diese Realität ist deshalb die Einschätzung von G. Majone zutreffend, daß die europäische Sozialpolitik eher aus *sozialregulativen Politiken* als aus redistributiven Politiken besteht. Er stellt fest, daß sich die europäische Sozialpolitik weniger um die Funktion der Marktkorrektur - wie dies bei der nationalen Sozialpolitik der Fall ist - kümmert, als vielmehr um eine regulative Marktförderung:

“Die heutigen Sozialpolitiken sind das Ergebnis vergangener Kämpfe über die Verteilung des Sozialproduktes. Da diese Kämpfe in verschiedenen Ländern unterschiedliche Formen hatten, unterscheiden sich nationale Sozialpolitiken selbst dann beträchtlich, wenn sie scheinbar dieselben Instrumente benutzen. Wie oben angemerkt, ist dies bereits für sich genommen ein ernsthaftes Hindernis für die Definition einer europäischen Sozialpolitik im traditionellen Sinn. Zudem können schwierige Werturteile über das angemessene Verhältnis zwischen Effizienz und Gleichheit, für die die Sozialpolitiken stehen, nur in ziemlich homogenen Gemeinschaften getroffen werden (...) Aus den diskutierten Gründen erscheint ein europäischer Wohlfahrtsstaat weder politisch noch wirtschaftlich machbar und ist beim gegenwärtigen Entwicklungsstand der europäischen Institutionen auch nicht wünschenswert. Das `soziale

eines >>nationalen Keynesianismus<<).“ F. Deppe, Die Dynamik der europäischen Integration und die Arbeitsbeziehungen, in: F. Deppe/K.-P. Weiner (Hg.), Binnenmarkt '92, Hamburg 1991, S. 36.

⁷²³ “There is no disagreement that an analysis of the EU must begin with an appreciation of the EU’s limited capacity for positive policymaking and an acknowledgment that member states and organized business will often resist centralized social policy initiatives. Yet while effectively demolishing claims that Europe is on the road to a federal welfare state with a strong central authority, Streeck’s analysis tilts too far in the other direction. Streeck exaggerates the power and cohesiveness of member states and organized business, while oversimplifying their attitudes toward EU social policy. He dismisses other dimensions of Europe’s emerging multitiered system, such as the role of the European Court of Justice, that are tremendously important. As a result, Streeck understates the significance of Europe’s social dimension and treats as closed a number of issues that we believe remain open.” P. Pierson and S. Leibfried, The Dynamics of Social Policy Integration, in: Dies. (eds.), European Social Policy – Between Fragmentation and Integration, a.a.O., S. 433.

Europa der Zukunft sollte sich auf sozialregulative Politik konzentrieren und die redistributive Sozialpolitik der nationalen oder subnationalen Ebene überlassen.“⁷²⁴

Während sich ersterer eher an der Reproduktions- bzw. Zirkulationssphäre orientiert, bezieht sich letzterer auf die Förderung des unmittelbaren Produktionsbereiches, z. B. auf die Beschäftigungsförderung und die verschiedenen Formen der Regulierung von Arbeit. Deshalb ist er als ein Teil der Arbeitsmarktpolitik zu verstehen: a) Aufgrund der institutionellen Heterogenität sei die Entwicklung und Implementierung einer homogenen Sozialpolitik auf der europäischen Ebene weder wünschenswert noch möglich.⁷²⁵ b) Das primäre Ziel der europäischen Integration war von Anfang an die Marktintegration, die Sozialunion kann insbesondere vor dem Hintergrund der institutionellen Vielfalt nur ein untergeordnetes Ziel bleiben. Die Perspektive einer europäischen Sozialpolitik, die materiell verteilt und umverteilt, sei daher unrealistisch. c) Anders als der Waren-, Kapital-, und Dienstleistungsmarkt würde die Europäisierung des Arbeitsmarktes grundsätzlich beschränkt bleiben. Dies bedeute eine sehr begrenzte Europäisierung im Bereich der Arbeitsbeziehungen und auch der Sozialpolitik. Für Analytiker wie W. Streeck sind deshalb die beiden Kategorien von `Klasse` und `Nation` *nach wie vor unverändert* die entscheidenden Kriterien für die Sozialpolitik und die Arbeitsbeziehungen in Europa. d) Zudem sei der politische Wille der Eliten bzw. der politischen Klassen sowie der verschiedenen sozialen Akteure sich für eine europäische Sozialpolitik einzusetzen, sehr gering.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß ein Wohlfahrtsstaat auf der europäischen Ebene praktisch nicht verwirklicht werden kann. Desweiteren wird auch auf die strukturellen Schwierigkeiten der Verwirklichung eines `europäischen Keynesianismus` hingewiesen - in vielerlei Hinsicht nicht unplausibel. Von diesem Standpunkt aus betrachtet läßt sich sagen, daß die europäische Sozialpolitik nichts anderes als eine regressive Restrukturierung der nationalen sozialen Errungenschaften ist, die hauptsächlich zur effektiven Durchsetzung des neoliberalen Projekts der Marktintegration und der Globalisierung dient. Diese Sichtweise ist jedoch nicht ohne Schwächen:

Erstens hat die europäische Sozialpolitik in ihre 40jährigen Geschichte nicht nur sozialregulativ, sondern auch distributiv und redistributiv in Form der Struktur-, Agar- und Kohäsionspolitik gewirkt. Diese Politiken sind zwar schwach entwickelt, aber nicht unwichtig. Wenn der Prozeß der europäischen Integration allerdings in dieser ungleichen Form weiter bestehen wird, könnte - hegemonie- und legitimationstheoretisch gesehen - die innere Spannung des sozialen und regionalen Gefälles in Folge der monetären Vertiefung der Integration auf Dauer nicht ausgehalten werden. Dies könnte zur Folge haben, daß der ganze Integrationsprozeß auf's Spiel gesetzt wird.

⁷²⁴ G. Majone, Redistributive und sozialregulative Politik, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 244-245.

⁷²⁵ Vgl. B. Schulte, Von der Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft über die Europäische Union zur Sozialunion – Das unerfüllte soziale Postulat der Europäischen Gemeinschaft, in: D. Döring und R. Hauser (Hg.), Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt/ M. 1995, S. 222- 246.

Zweitens häufen sich die Beispiele⁷²⁶, in denen die Rechtsprechung des EuGHs nicht nur im Bereich der regulativen Administration anzusiedeln ist, sondern auch materielle Transfers mit nicht zu unterschätzenden Auswirkungen auf die sozialpolitischen Kompetenzbereiche des Nationalstaates betrifft.⁷²⁷

Drittens können mit diesem Ansatz die neuen Handlungsbereiche der EU - wie z. B. die aktive Beschäftigungspolitik nur unbefriedigend erklärt werden.

Viertens wird trotz der strukturellen Grenze der Transnationalisierung der Arbeitsbeziehungen und der Sozialpolitik die Notwendigkeit einer transnationalen Reregulation immer erforderlicher, weil die Einführung der EWWU die nationalen tarifpolitischen Handlungsspielräume systematisch einschränkt. Desweiteren produziert die zunehmende Transnationalisierung der Wirtschaftstätigkeiten neue Probleme und 'new frontiers' der Arbeitsbeziehungen.

Diese Elemente und Probleme werden im Konzept der These der "Entstehung des regulativen Staates in der EU" nicht differenziert genug behandelt. Aus dieser Perspektive betrachtet wird die Funktion der zunehmenden transnationalen Netzwerke, die Rolle und Zusammenarbeit der grenzüberschreitenden Akteure sowie die Bedeutung der transnationalen institutionellen und organisatorischen Arrangements immer notwendiger und wichtiger. So gesehen macht die vereinfachte Dualisierung von der Unantastbarkeit der nationalstaatlichen Sozialpolitik und der funktionalistisch überzogenen Supranationalisierungsthese wenig Sinn. Vielmehr ist richtig, daß die Sozialpolitik sowohl politisch-inhaltlich als auch prozedural durch neue Rahmenbedingungen beeinflußt wird.

Die besonderen Merkmale der Politik unter der EWWU sind, a) daß die postfordistische Transformation des Sozialstaates und die weitere Flexibilisierung sowie Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen verstärkt wird, b) gleichzeitig ihr Handlungsspielraum immer mehr von der stabilitätsorientierten Wirtschafts- und Währungspolitik beschränkt ist, c) in diesem Sinne die Außenhandelspolitik und die Fiskalpolitik in der Tat *vergemeinschaftet* ist und d) dementsprechend auch die nationale sozialpolitische Autonomie weitestgehend verloren ist. Damit wird eine innovative und progressive Sozialpolitik systematisch blockiert.

⁷²⁶ Die bekanntesten Beispiele sind: a) *Bilka- und Rinner-Kühn-Fall* über nicht-beschäftigte und unbezahlte Arbeiternehmer, b) *Burton-Fall* über die Erlangung des Pensionsrechts von Männer und Frauen im unterschiedlichen Alter, c) *Marshall-Fall* über Zwangsfrührente, d) der bekannte *Barber-Fall* über Diskriminierung bezüglich des Alters und des Geschlechts bei der Rentenzahlung, e) die nachfolgende kontroverse *Morris und Susan Nott-Fall* über das unterschiedliche Rentenalter von Männern und Frauen, f) *Kalanke-Fall*, g) *Luxemburger-Fall* über die Kostenübernahme der Krankenkasse von dem im Ausland durchgeführten Sehtest und dem Brillenzuschuß, h) *Fall* über das Recht der Fortzahlung der Rente für im Ausland lebende Empfänger, vgl. I. Ostner und J. Lewis, Gender and the Evolution of European Social Policies, in: S. Leibfried and P. Pierson (eds.) European Social Policy - Between Fragmentation and Integration, a.a.O., S. 159-193.

⁷²⁷ Vgl. Vor diesem Hintergrund weisen Leibfried und Pierson darauf hin, daß die Wohlfahrtsstaaten der EU nicht mehr ihre sozialpolitische Autonomie bewahren können, sondern sie 'halb-souverän' geworden sind: "Instead, as the centrality of decisions regarding labor mobility and free service markets reveals, EU social policy interventions have grown out of the market-building process itself. These interventions have been, we emphasize, extensive. They have created a structure in which national welfare state regimes are now part of a larger, multitiered system of social policy. This arrangement is peculiar, different in many respects from traditional federal welfare states. It is, however, clearly one whereby the governance of social policy occurs at multiple levels. Member states profoundly influences this structure, but they no longer control it." S. Leibfried and P. Pierson, Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe, in: Dies. (eds.), European Social Policy - Between Fragmentation and Integration, a.a.O., S. 76-77.

Das ist der Grund, warum eine europäische Sozialpolitik paradoxerweise immer mehr gefordert wird. Die Rückkehr zu einer souveränen nationalen Sozialpolitik ist nicht mehr machbar, gleichzeitig jedoch soll ein Abbau der nationalen Sozialpolitik nicht hingenommen werden. Die Unterscheidung der Regulationsform der Sozialpolitik im europäischen Wirtschafts- und Währungsraum sowohl von der neoliberalen Entgrenzung der territorialen Souveränität als auch von der fordistischen 'monopolistischen Regulation' stellt *die Besonderheit der halb-souveränen Wohlfahrtsstaaten im europäischen Mehrebenensystem dar.*

Die postfordistische Regulationsform der europäischen Sozialpolitik läßt sich folgendermaßen zusammenfassen: a) Ein homogenes transnationales Regime, das die nationalen, fordistischen Regulationsweisen einfach ablösen bzw. ersetzen würde, ist noch nicht entstanden. Betrachtet man aus einer langfristigen Perspektive den tiefgreifenden Wandel sowohl der technologischen, ökonomischen, politischen sowie der sozialstrukturellen Dimensionen als auch der historischen Transformation der Hegemonie,⁷²⁸ dann befinden sich die Nationalökonomien und das politische Modell der nationalen Regulation in einem lang andauernden Umbruch. Dieser ist vor allem dadurch gekennzeichnet, daß die nationalen Regierungen nicht mehr ausschließlich die gesellschaftliche Produktion und Reproduktion regulieren können. Angesichts der wachsenden Bedeutung der Netzwerk- und Governancestrukturen sind sie nur mehr in der Lage, eine Art Kontextsteuerung zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wird über das Ende der Nationalökonomien⁷²⁹ und die Frage der Demokratie in entgrenzten Räumen und der Möglichkeit ihrer Transnationalisierung diskutiert. Wenig beachtet wird hierbei, daß es sich bei den Prozessen um eine Reorganisation des Nationalstaates und nicht um eine Entnationalisierung handelt. Die Anzahl der Staaten hat trotz allem in den letzten Jahren zugenommen. Einige Staatstheoretiker weisen deshalb darauf hin, daß gegenwärtig das Zeitalter des Nationalstaates sei.⁷³⁰ Der Bericht der Weltbank⁷³¹ belegt nicht nur den Siegeszug der transnationalen Unternehmen und der ökonomischen Globalisierung, sondern auch die Attraktivität des Nationalstaates. *Daß jedoch die Funktionen und Aufgaben insbesondere der entwickelten Nationalstaaten neu definiert werden müssen, ist dennoch kaum umstritten*⁷³².

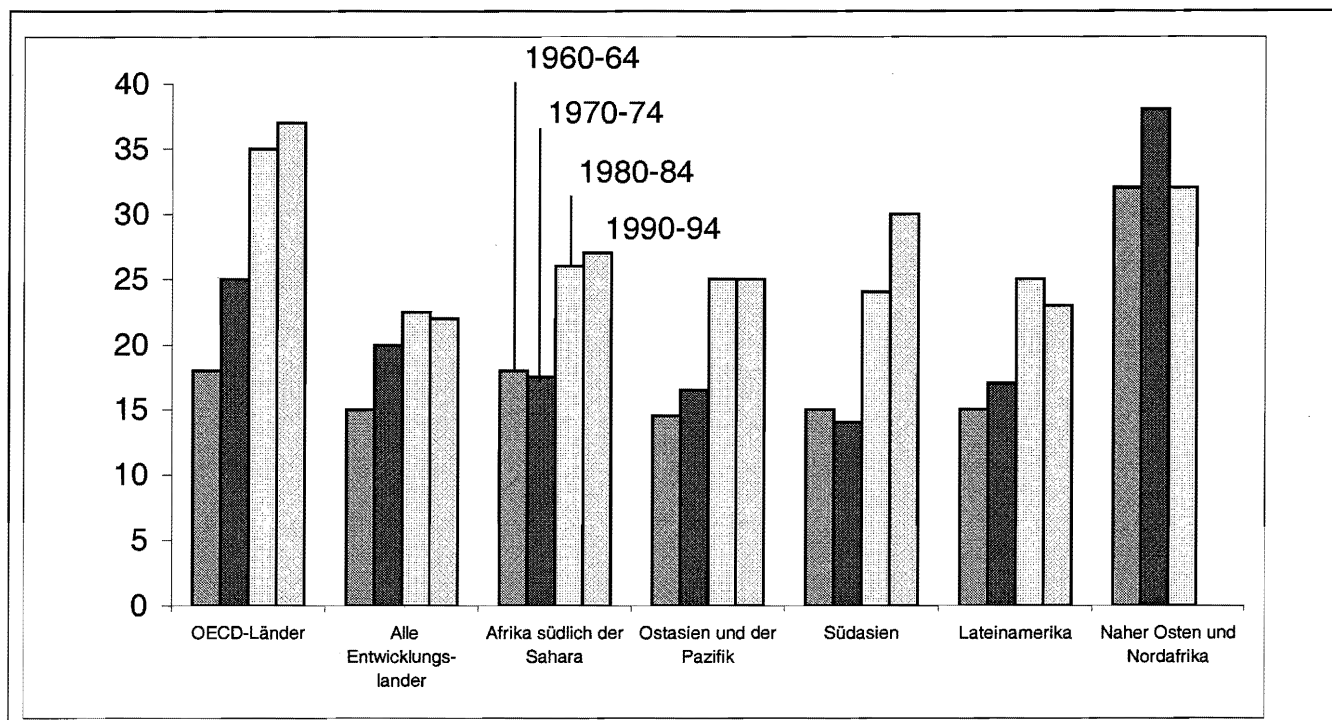
⁷²⁸ "But let us get back to the question of times spans. I have said that models are of varying duration: they are valid for as long as the reality with which they are dealing. And for the social observer, that length of time is fundamental, for even more significant than the deep-rooted structures of life are their points of rupture, their swift or slow deterioration under the effect of contradictory pressures." F. Braudel, *On History* (translated by S. Matthews), Chicago 1980, S. 44-45.

⁷²⁹ Vgl. R. B. Reich, *The Work of Nations, Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, New York 1994, insbesondere S. 119-135.

⁷³⁰ Vgl. M. Mann, *Hat die Globalisierung den Siegeszug des Nationalstaats beendet?*, in: *Prokla* 27. Jg. Nr. 1, März 1997, S. 113-141. Und C. Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge; Oxford 1990.

⁷³¹ Vgl. *Weltentwicklungsberichte 1997*, Washington, D. C. 1997, S. 24.

⁷³² Vgl. D. Grimm, (Hg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt/ M. 1996.

Abbildung 4 Weltweite Expansion des öffentlichen Sektors seit 1960

Quelle: Weltentwicklungsbericht 1997, S. 24.

Aus der Perspektive der Sozialpolitik sind diese Debatten insbesondere deshalb interessant, weil das historisch erkämpfte und anerkannte Prinzip der *sozialen* Bürgerschaft (*citizenship*) nun mit neuen internen und externen Herausforderungen konfrontiert ist. Der *'embedded liberalism'*⁷³³ sieht sich zunehmend schutzlos dem *entbetteten Weltmarkt* ausgeliefert. Mittelfristig ist jedoch keine Alternative zum Nationalstaat in Sicht, die als Träger, Garantmacht und Gestalter sozialer Rechte fungieren könnte.

Der Postfordismus kann als eine weitere historische Etappe der kapitalistischen Regulation keine endgültigen Antworten auf diese Fragen bereitstellen. Er sollte vielmehr als der *Beginn eines längerfristigen Prozesses* verstanden werden. In dieser Phase werden auch die verschiedenen Formen der nationalen Regulation nach wie vor dominieren, weil die pfadabhängigen Varianten⁷³⁴ der sozialpolitischen Regulation nicht einfach durch einem *Pfadwechsel*⁷³⁵ beseitigt werden. In diesem Sinne bleibt der nationalstaatliche Focus in der Sozialpolitik noch auf längere Zeit bestehen. *Entscheidend ist jedoch, daß im Gegensatz zur staatszentrierten*

⁷³³ Vgl. J. G. Ruggie, International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: International Organization, No. 36, 1982, S. 379-415.

⁷³⁴ Vgl. G. Esping-Andersen, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990. Und M. Rhodes, A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension, in: S. Leibfried and P. Pierson (eds), European Social Policy, a.a.O., insbesondere S. 91f. Die bahnbrechende Untersuchung zur Pfadabhängigkeit. B. Moore, Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie, Frankfurt/ M. 1969.

⁷³⁵ Vgl. J. Borchert, Ausgetretene Pfade? Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: S. Lessenich und I. Ostner (Hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus – Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/ M.; New York 1998, S. 137-176.

Annahme des Regimewettbewerbs bzw. des 'competitive corporatism'⁷³⁶ sich die postfordistische Transformation im europäischen Einigungsprozeß nicht nur im Nationalstaat, sondern auch in einem komplexen europäischen Mehrebenensystem vollzieht.

Diese postfordistische Mehrebenenregulation der Sozialpolitik ist nicht allein aufgrund der institutionellen Eigendynamik oder der strategischen Orientierung der Eliten entstanden. Ebenso wichtig sind die Veränderungen auf der Akkumulationsebene sowie die politischen Reaktionen der sozialen Akteure. Deshalb muß in die Betrachtung die historisch längerfristige Transformation der Produktionsstruktur sowie der Akkumulationsebene miteinbezogen werden. Um die *Krise des Fordismus zu bewältigen, wird die Politik noch stärker als bisher gefordert werden.* Jessop definiert diesen Prozeß der Dialektik von Struktur und Strategie, d. h. die Formen der strategischen Orientierungen unter veränderten strukturellen Bedingungen, als *'strategische Selektivität'*.

Die in Gang gesetzten Formen der Globalisierung bilden kein homogenes Bild, sondern sind vielmehr als *sektorale-, nationale- und unternehmensspezifische Formen der Anpassung* zu sehen. Die wachsende *transnationale* Verflechtung der Produktionsstrukturen, die *Internationalisierung* und die *Renationalisierung* der Politik sind gleichzeitige Erscheinungen der gegenwärtigen Konfiguration. Der postfordistische Strukturwandel fordert immer differenziertere Antworten und Maßnahmen auf der regionalen Ebene. Damit hat die Transnationalisierung die territoriale Integrität des Regierens längst in Frage gestellt. Die Ausdifferenzierung⁷³⁷ der Regulationsmechanismen drückt sich darin aus, daß die Politik in der EU nicht nur als intergouvernementales Bargaining, sondern auch als Netzwerkhandeln verstanden werden muß. Die staatlichen und privaten Akteure interagieren miteinander und bilden über die Grenzen hinweg Koalitionen.⁷³⁸

5.1.3.3 Die Perspektive des Euro-Arbeitsmarktes

Die europäische Integration ist trotz der hohen wirtschaftlichen Verflechtungen nicht nur als ein marktinduzierter, sondern vor allem als ein *politikinduzierter Prozeß* zu verstehen. Die Integration wurde nicht automatisch durch die Zunahme der Wirtschaftsverflechtung vertieft und konsolidiert. Vielmehr wurden die Marktbeziehungen in der Gemeinschaft durch politische Impulse weiter vorangetrieben, systematisiert und intensiviert. Die Vereinbarungen über die Verwirklichung des Binnenmarktes gehörten zu den wichtigsten politischen Entscheidungen. Demnach sollten alle technischen, rechtlichen und physischen Beschränkungen und Bar-

⁷³⁶ Vgl. M. Rhodes, Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'?, in: M. Rhodes/Y. Meny (eds.), The Future of European Welfare – A New Social Contract?, London 1998.

⁷³⁷ Die Ausdifferenzierung des Governancesystemes vollzieht sich entlang der Prinzipien der Dezentralisierung, Flexibilisierung und Deregulierung; *vertikal* durch Teilsupranationalisierung bestimmter Politikfelder nach oben, die Übergabe der Befugnisse der Zentralregierung an die lokalen Einheiten nach unten, und *horizontal* durch grenzüberschreitende Koalitionsbildung von supranationalen und subnationalen Akteuren, die Transnationalisierung der organisierten Interessenvertretungen.

⁷³⁸ Vgl. A. Héritier, Innovationsmechanismen europäischer Politik: Regulativer Wettbewerb und neue Koalitionsmöglichkeiten in europäischen Politiknetzwerken, in: Jansen/Schubert (Hg.), Netzwerke und Politikproduktion - Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg 1995, S. 206.

rieren, die die "freie" Zirkulation von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital behindern, abgeschafft werden.⁷³⁹

Während Dienstleistungen, Waren und Kapital im Binnenmarkt eine weitgehende Freiheit der Produktion, der Mobilität, des Verkehrs sowie des Absatzes genießen, ist die Freizügigkeit der Arbeitskräfte immer noch beschränkt. Die Europäisierung des Arbeitsmarktes bleibt auf einem sehr niedrigen Niveau. In Art. 48 des EG-Vertrags wird die Freizügigkeit der Arbeitnehmer folgendermaßen beschrieben: "Sie umfaßt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen."⁷⁴⁰ Keine Anwendung findet der Artikel in der öffentlichen Verwaltung⁷⁴¹. Darüber hinaus legen Artikel 48 und Artikel 50 fest, daß die Gleichbehandlung aller Bürger der Union gewährleistet werden soll:

- „die nationalen Regelungen und Verwaltungspraktiken abzuschaffen, die die freie Wahl des Arbeitsplatzes für Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten und die Gleichbehandlung mit inländischen Arbeitnehmern hinsichtlich der Beschäftigung behindern.
- den Arbeitnehmern zu gewährleisten, daß sie ihre Ansprüche auf Leistungen der sozialen Sicherheit nicht verlieren, wenn sie sich in ein anderes Mitgliedsland der EG begeben;
- die Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Arbeitsverwaltungen herzustellen.“⁷⁴²

Dies gilt in erster Linie für die abhängig Beschäftigten. Die Rechte der Selbständigen kommen in der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit zum Ausdruck. Die Niederlassungsfreiheit soll

- „über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise;
- zur Koordinierung der nationalen Vorschriften über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten.“⁷⁴³ gewährleistet werden.

“Im Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs (dazu unter D.) werden innerhalb der EG die Beschränkungen für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, aufgehoben (Art. 59, 60 Abs. 3 EGV)”⁷⁴⁴. Diese Regelung wird jedoch – ähnlich wie bei der Niederlassungsfreiheit – nicht angewandt, wenn es bereits innerstaatliche Vorschriften gibt, "die eine Sonderregelung für Ausländer vorsehen und aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Ge-

⁷³⁹ Vgl. EG-Vertrag, Art. 7a [Verwirklichung des Binnenmarktes]

⁷⁴⁰ EG-Vertrag, Art.48 (2), S. 150.

⁷⁴¹ "Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung", ebd. Art. 48 (4).

⁷⁴² Vgl. K.-D. Borchart, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, a.a.O., S. 254.

⁷⁴³ Ebd.

⁷⁴⁴ Ebd.

sundheit gerechtfertigt sind (Art. 66 i.V.m. Art.56 EGV) sowie solchen Tätigkeiten, die in einem Gewalt verbunden sind (Art. 66 i.V.m. Art. 55 Abs. 1 EGV)”⁷⁴⁵.

Die Versuche, die Mobilität der Arbeitskräfte zu erhöhen, waren im Verlauf des europäischen Integrationsprozesses jeweils unterschiedlich motiviert. Ursprünglich wurde diese Freiheit lediglich im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Integration gesehen. Die freie Mobilität der Arbeitskräfte sollte einen Ausgleich zwischen den entwickelten Industrieregionen und den rückständigen Regionen in der Gemeinschaft ermöglichen. Daß die Mobilität über die engen wirtschaftlichen Aspekte hinaus in der Zwischenzeit als *ein Kernbestand spezifischer Rechte der Gemeinschaftsbürger* begriffen wird, zeigt bereits eine qualitative Veränderung an. Dies ist jedoch von begrenzter Bedeutung, weil es gleichzeitig durch das sog. Subsidiaritätsprinzip eingeschränkt wird: “Diese Freiheiten sowie die zu ihrer Durchführung ergangenen Rechtsakte finden dagegen keine Anwendung auf Sachverhalte, die ausschließlich innerstaatliche Bezüge aufweisen d.h. keinerlei Berührungspunkte mit dem Gemeinschaftsrecht haben.”⁷⁴⁶

Im Unterschied zu den drei anderen Freiheiten wurde die “Freiheit der Arbeitskräfte” bis jetzt nur in einem sehr geringen Umfang verwirklicht: “On the contrary, migration among Member States has decreased since the Rome Treaty became effective. The interpenetration degree of European labour markets (that is, the number of foreigners divided by the total number of employed) is only 2 per cent (...)”⁷⁴⁷

Daß bisher noch kein europäischer Arbeitsmarkt entstanden ist, ist vor allem darauf zurückzuführen, daß neben den institutionellen und rechtlichen Hürden die hohe Arbeitslosigkeit eine größere Wanderbewegung verhindert hat.⁷⁴⁸ Eine zunehmende grenzüberschreitende Mobilität ist allerdings bei den *qualifizierten Arbeitskräften* zu beobachten. Weiter scheint es schwierig zu sein, die vertraglich festgelegten Maßnahmen - wie z. B. die gegenseitige Anerkennung der Qualifizierung und der Prüfungszeugnisse - in die Praxis umzusetzen. Da die Qualifizierung und Anerkennung der Berufsausbildung je nach Land sehr unterschiedlich ist, kann von einer unbegrenzten Anwendung der Freizügigkeitsregel in der Gemeinschaft noch keine Rede sein.

Zusätzlich besteht die Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs aufgrund des niedrigen Lohnniveaus oder mangelnder Sozialleistungen in den südlichen Mitgliedstaaten. Dies führt dazu, daß in den Kernmitgliedstaaten das Subsidiaritätsprinzip betont wird, wodurch wiederum europäische Arbeitsmärkte blockiert werden. Gefördert wird die Europäisierung der Arbeitsmärkte jedoch durch europäische Instanzen wie den EuGH. Es läßt sich beobachten, daß in *einigen Fällen grenzüberschreitende “Euro-Regionen”*, wie z.B. das deutsch-französische Grenzgebiet entstehen, “die aber durch andere Mobilitätsformen (u.a. Pendler, Grenzgänger)

⁷⁴⁵ Ebd.

⁷⁴⁶ Ebd.

⁷⁴⁷ Vgl. B. Keller, Europäische Arbeits- und Sozialpolitik, Oldenbourg 1997, S. 152.

⁷⁴⁸ Das Weißbuch über Europäische Sozialpolitik räumt diese Schwierigkeiten ebenfalls ein: “Allerdings ist die Durchsetzung der Freizügigkeit für die Bürger der Union und mehr noch für Einwanderer aus Drittländern unter den Bedingungen einer hohen Arbeitslosigkeit ein äußerst schwieriges Unterfangen.” Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM(94) 333 endg., Europäische Sozialpolitik - Ein zukunftsweisender Weg für die Union - Weißbuch, S. 37.

charakterisiert sind“⁷⁴⁹. Zum anderen entwickeln sich *europaweite unternehmensinterne Arbeitsmärkte*: “Im ganzen gesehen ist anzunehmen, daß die unternehmensinternen Arbeitsmärkte im Zuge der europäischen Integration an Bedeutung zunehmen werden, und daß sie sich in einem gewissen Umfang über die nationalen Grenzen hinweg ausdehnen werden. Damit wird die Aufgabe, den qualifizierten Arbeitnehmern innerhalb der Gemeinschaft eine echte Freizügigkeit zu verschaffen erheblich erschwert (...)“⁷⁵⁰

Die Perspektive einer europaweiten Entwicklung der Arbeits- und Sozialpolitik kann weder allein aufgrund einer abstrakten und idealisierten “regionalen Identität”⁷⁵¹ noch aufgrund einer unveränderten Dominanz der nationalen Sozial- und Arbeitsmarktstruktur begründet werden. Vielmehr geht es um die Wechselwirkungen zwischen den nationalen Strukturen, die zunehmend erodieren und der unvollständigen europäischen Sozialdimension. Mit Blick auf die Perspektive des europäischen Sozialstaates wäre es m. E. auch wichtig zu überprüfen, ob sich das *soziale Bürgerschaftsprinzip* in der EU überhaupt durchsetzt.

Nach T. H. Marshall ist ein entscheidendes Merkmal des Sozialstaates, daß neben den politischen Partizipationsrechten und dem Recht auf wirtschaftliche Erwerbsfreiheit jedem Staatsbürger *soziale Rechte* zuerkannt werden.⁷⁵² Diese sind historisch umkämpfte⁷⁵³ aber auch anerkannte Strukturprinzipien der modernen kapitalistischen Marktwirtschaft und zugleich die wichtigste Grundlage der bürgerlichen Hegemonie im Fordismus. Trotz aller politischen und institutionellen Ähnlichkeiten der europäischen Sozialstaaten fehlt es auf der europäischen Ebene bis jetzt an einem solchen *allgemeingültigen Prinzip* und auch an dessen legitimen politischen Subjekt. Zwar ist auch in der EU formal-rechtlich⁷⁵⁴ eine Unionsbürger-

⁷⁴⁹ B. Keller, Europäische Arbeits- und Sozialpolitik, ebd.

⁷⁵⁰ Ebd.

⁷⁵¹ Vgl. Zum Begriff der ‘kulturellen Identität Europas’, siehe E. Morin, Europa denken, Frankfurt/ M.; New York 1991, S. 126-128. “Das Wichtige an der europäischen Kultur sind nicht nur ihre Schlüsselideen (Christentum, Humanismus, Vernunft, Wissenschaft), sondern die Tatsache, daß alle diese Ideen auch Gegensätze haben. Der europäische Genius liegt nicht nur in der Vielfalt und im Wandel, sondern im Dialog innerhalb dieser Vielfalt, der letztlich den Wandel bewirkt”, a.a.O., S. 128.

⁷⁵² “Soziale Rechte kamen hinzu, so daß der Status des vollen Bürgers am Ende, wie Marshall es ausdrückte, >>ein universelles Recht auf ein Realeinkommen, das nicht am Marktwert des Betroffenen gemessen wird<<, einschließt. Es ist ein Anrecht in unserem Sinne.” R. Dahrendorf, Der moderne soziale Konflikt, München 1994, S. 65.

⁷⁵³ “Wir machen dabei die Annahme, daß die Bedeutung, welche ein europäischer Bürgerstatus für den gegenwärtig stattfindenden Integrationsprozeß hat, in erster Linie durch die Konzepte bestimmt wird, die sich in den nationalen Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft entwickelt haben. Weiterhin gehen wir davon aus, daß die Konzepte von Bürgerschaft in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nicht gleich sind; vielmehr nehmen wir an, daß verschiedene historische Erfahrungen, Rechtssysteme, religiöse und kulturelle Traditionen, Wirtschaftsbedingungen usw. eine beträchtliche Vielfalt nationaler Konzepte von Bürgerschaft hervorgebracht haben.” U. K. Preuß und M. Everson, Konzeptionen von ‘Bürgerschaft’ in Europa, in: Prokla, 26. J., Nr. 4, Dez. 1996, S. 550-551.

⁷⁵⁴ “Sie beinhaltet das Recht, sich überall in der Gemeinschaft frei zu bewegen und aufzuhalten, diplomatischen und konsularischen Schutz in Drittländern zu erhalten, auch wenn das eigene Herkunftsland dort nicht vertreten ist, sowie das aktive und passive Wahlrecht für EU-Bürger bei Kommunal- und Europawahlen an ihrem jeweiligen Wohnort innerhalb der Europäischen Union. Zur Unionsbürgerschaft gehört auch ein jetzt im Vertrag verankertes Petitionsrecht zum Europäischen Parlament und die Möglichkeit, sich mit Beschwerden an einen Bürgerbeauftragten (‘Ombudsman’) des EP zu wenden.”, in: T. Läufer (bear. und engl.), Der Vertrag - Europäische Union/Europäische Gemeinschaft - Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn 1995, S. 14.

schaft (EG-Vertrag Art. 8) eingeführt worden,⁷⁵⁵ von sozialen Rechten war hier allerdings nicht die Rede.

Damit bleibt festzuhalten, daß es in der EU trotz des Versuchs, die `regionale Identität` zu stärken, weder eine mit der nationalen Staatsbürgerschaft vergleichbare Entwicklung noch eine rechtlich-vertragliche Formulierung gibt, die sie auf der Unionsebene ablösen kann. Stattdessen führt die strukturelle und funktionale Erosion der nationalen sozialen Staatsbürgerschaft zu einem Aufgaben- und Bedeutungsgewinn der sog. `corporate identity` der transnationalen Unternehmen und der `europäischen Identität`. Dementsprechend wird das Bürgerrecht neu definiert und rekonstituiert werden. In dieser differenzierenden Identitätsstruktur artikuliert sich die postfordistische Sozialregulation. Es läßt sich in diesem Sinne keine homogene Identität feststellen, sondern sie weist je nach dem rechtlichen, institutionellen, vertraglichen, und bürgerrechtlichen Status im Mehrebenensystem vielfältige nationale, regionale und europäische Konturen auf.

Im Zusammenhang mit der empirischen Betrachtung des Akkumulationsregimes wurde festgestellt, daß die Europäisierung zwar strukturell und historisch generell angewachsen ist, sich eine `europäische Identität` jedoch nicht herausgebildet hat. Eine weitere Europäisierung der Arbeitsmärkte, die Vertiefung der regionalen Identität und die soziale Bürgerschaft auf europäischer Ebene werden vor allem davon abhängen, wie sich die Akkumulationsstruktur wandeln wird. Sie steht - darauf weist Cox hin - am Anfang eines grundlegenden langfristigen Wandels der kapitalistischen Regulation⁷⁵⁶.

5.1.3.4 Das Weißbuch und das Sozialaktionsprogramm von 1994

Die Grundlage der zukünftigen europäischen Sozialpolitik wurde im Weißbuch '94⁷⁵⁷ von der Kommission konkretisiert. Das Weißbuch führte die folgenden 10 Punkte als zukünftige Schlüsselaufgaben an: a) Arbeitsplätze - Schwerpunktthema Nr. 1, b) Investitionen in ein erstklassiges Arbeitskräftepotential, c) Förderung eines hohen Standards bei den Arbeitsbedingungen als Teil eines wettbewerbsfähigen Europas, d) Schaffung eines Europäischen Ar-

⁷⁵⁵ "Die Idee, *politische Bürgerrechte auf europäischer Ebene* zu gewährleisten, bestand seit den Anfängen der Europäischen Gemeinschaften. Ihre Verwirklichung erfolgte erst teilweise mit der Einführung einer Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht. Dessen Art. G lit. C EUV (Art. 8 lit. C EUV/Amsterdam) fügt die Art. 8 bis Art. 8e (Art. 17 bis Art. 22 EGV/Amsterdam) in den EG-Vertrag ein. Damit wird eine Unionsbürgerschaft, die begrifflich an die Europäische Union anknüpft, im EG-Vertrag geregelt. Ein Grund für diese Konstruktion ist das Bestreben, dem Europäischen Gerichtshof die Gewährleistung des mit der Unionsbürgerschaft verknüpften Rechtsstatus zu ermöglichen. Da Art. L EUV (Art. 46 EUV/Amsterdam) die Zuständigkeit des EuGH bezüglich des EU-Vertrags weitgehend ausschließt, hätte eine Aufnahme der Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft in den Unionsvertrag die Unionsbürgerschaft der Jurisdiktion des EuGH entzogen. Der Unionsvertrag selbst enthält lediglich die Zielbestimmung, den Schutz der Rechte und Interessen der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu stärken (Art. B Abs. 1 EUV; Art. 2 Abs. 1 EUV/Amsterdam)." C. Koenig/A. Haratsch, *Europarecht* 2. Auflage, Tübingen 1998, S. 197.

⁷⁵⁶ Hierbei müssen wir auf F. Braudel verweisen, nach dem die Globalisierung nicht nur als die Verbreitung und Intensivierung des Kapitalverhältnisses, sondern auch im Zusammenhang ihrer zeitlichen und räumlichen Dimensionen, des historisch-strukturellen Wandels der *Sozialordnung* sowie der Rekonstitution der Hierarchie des Marktes systematisch betrachtet werden kann. Vgl. E. Helleiner, *Braudelian reflections on economic globalisation: the historian as pioneer*, in: S. Gill and J. H. Mittelman (eds.), *Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge 1997, S. 90-104.

⁷⁵⁷ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(94) 333 endg., *Europäische Sozialpolitik - Ein zukunftsweisender Weg für die Union*, Weißbuch, Brüssel 1994.

beitsmarktes, e) Chancengleichheit von Männern und Frauen, f) Sozialpolitik und sozialer Schutz - Eine aktive Gesellschaft für alle, g) Gesundheitspolitische Maßnahmen, h) Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisation und Gemeinnützige Vereinigungen als Partner im Wandlungsprozess, i) Internationale Zusammenarbeit - Die Rolle der Europäischen Sozialpolitik, und schließlich j) ein effizientes System zur Anwendung des Europäischen Rechts.

Genau genommen war das Weißbuch für Sozialpolitik ein Nachfolger des 93er Weißbuchs⁷⁵⁸ der Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Es ist das wichtigste sozialpolitische Dokument seit der Sozialcharta von 1989. Das Weißbuch '93 war angesichts der Beschäftigungskrise und der Anpassungsprobleme des Arbeitsmarktes an den ökonomischen Strukturwandel als eine generelle und richtungsweisende Strategie konzipiert worden. Bemerkenswert ist der 'policy-mix', der als neues politisch-strategisches Konzept eingeführt wurde.

Die Ambivalenz des Weißbuchs '93 zeigte sich darin, daß einerseits die neoliberale strategische Orientierung auf Flexibilisierung, Deregulierung und Privatisierung beibehalten wurde und gleichzeitig ein interventionistischer 'Euro-Keynesianismus' im Bereich der Industrie-, Verkehrs-, Energie-, Umwelt- und Beschäftigungspolitik angestrebt wurde. Die Lösung des Beschäftigungsproblems und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit sollten durch eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik erreicht werden. Die – nach wie vor neoliberalen – Ziele sollten nun nicht mehr alleine durch Marktmechanismen erzielt werden, sondern auch durch politische Förderprogramme:

“Das Weißbuch der Kommission über Wachstums, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und die entsprechenden Schlußfolgerungen des Europäischen Rates (Tagung im Dezember 1993 in Brüssel stellten einen Wendepunkt in der Ausarbeitung einer konzertierten Aktion (Kom [94] 333 endg.) der Union zur Bewältigung der europäischen Beschäftigungsprobleme als Teil einer umfassenderen Wirtschaftsstrategie dar.”⁷⁵⁹

Konkret wollte die Kommission eine neue Wachstumsdynamik durch einen ambitionierten Aufbau transeuropäischer Netzwerke in den Bereichen von Informations- und Telekommunikations-, Verkehrs-, Energie-, und Umweltpolitik sowie durch eine gemeinsame Forschungs- und Entwicklungspolitik induzieren. Gleichzeitig wollte sie die Beschäftigungs- und Wettbewerbsprobleme durch eine gezielte Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)⁷⁶⁰ und durch massive Investitionen in Bildung, Aus- und Weiterbildung in den Griff

⁷⁵⁸ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften - Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Brüssel 1993.

⁷⁵⁹ Europäische Sozialpolitik - Ein zukunftsweisender Weg für die Union - Weißbuch, a.a.O., S. 7.

⁷⁶⁰ “Den KMU kommt eine wesentliche Rolle bei der Förderung von Wachstum und Beschäftigung zu. Nach der herkömmlichen KMU-Definition (weniger als 500 Beschäftigte) entfallen auf diese Unternehmen mehr als zwei Drittel der Arbeitsplätze (70,2%, davon 29% in Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten) und des Umsatzes in der Gemeinschaft (70,3%) sowie zwischen 65 und 85% der Wertschöpfung in den Ländern, für die entsprechende Angaben vorliegen. Auch bieten die KMU das größte Potential für die Schaffung von Arbeitsplätzen. Qualitativ bedeutet dies, daß die KMU vor allem eine Erstbeschäftigung bieten und de facto an der Ausbildung der Arbeitnehmer mitwirken; außerdem nehmen sie die am Arbeitsmarkt benachteiligten Personengruppen auf, denn die KMU stellen überproportional viele Jugendliche, Frauen und nicht qualifizierte Arbeitnehmer ein, weisen aber gleichzeitig besondere Lohn- und Produktivitätsstrukturen auf.” Kommission der Europäischen Gemeinschaften – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Brüssel 1993, S. 78.

bekommen. Zwar ist dieses Weißbuch mittlerweile vor allem wegen der unterschiedlichen Vorstellungen zwischen den Mitgliedstaaten über die Finanzierung der milliardenschweren Projekte faktisch begraben worden, dennoch sind seine Konzepte die Diskussionsgrundlage in Europa geblieben.

Dem Weißbuch '94 wurde eine Definition⁷⁶¹ der europäischen Sozialpolitik und ihres Kompetenzbereichs vorangestellt und mit der Frage nach der Möglichkeit der "Erhaltung und Weiterentwicklung des Europäischen Gesellschaftsmodells" verknüpft. In der Post-Maastricht Periode wurde deutlich, daß es nicht offensichtlich ist, welches die Leitbilder⁷⁶² und das Endziel der Integration sein sollten und wie die Perspektiven ihrer Realisierung aussehen. Integrationspolitisch und -theoretisch betrachtet gab es weder einen Konsens über die politische Finalität der Integration noch über die geeignete institutionelle Struktur. Angesichts dieser Unübersichtlichkeit ist der Versuch, die regionale Identität begrifflich neu zu fassen und daraus Grundzüge einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik zu entwerfen, in dieser Phase der Integration notwendig gewesen.

Vor dem Hintergrund der Ausgangsfrage, wie sich Ökonomie und Soziales im Rahmen der EU zueinander verhalten, läßt sich das Weißbuch '94 folgenderweise zusammenfassen:

Erstens: Im Weißbuch ist die Sozialpolitik hauptsächlich in Abhängigkeit des wirtschaftlichen Wachstums definiert. Insofern liegt ihm neoliberales Modernisierungsdenken zugrunde. Die keynesianische expansive Haushalts- und Geldpolitik sowie eine nachfrageorientierte Lohn- und Steuerpolitik ist dagegen diskreditiert. Stattdessen sollten die Rahmenbedingungen für die Beschäftigungssicherung zunächst durch eine restriktive Ausgabenpolitik geschaffen und durch eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik gefördert werden. Dabei soll die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik in diesem Zusammenhang zuerst der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Regime dienen und nicht die nationalen ökonomischen und sozialen Unterschiede angleichen.

Zweitens: Angesichts des strukturellen Problems der hohen Arbeitslosigkeit wurde im Weißbuch der 'Schaffung von Arbeitsplätzen' oberste Priorität eingeräumt (Kap.1: Z. B. Beschäftigungsinitiativen der Union⁷⁶³, die künftige Rolle der Union, Unterstützung für das po-

⁷⁶¹ Hierbei wurden klar die Wirkungsbereiche und die Inhalte der europäischen Sozialpolitik abgegrenzt: "Die Sozialpolitik auf europäischer Ebene ist bei der Abstützung des Wandlungsprozesses von maßgeblicher Bedeutung. Die Union vermag aber nicht alles und sollte keinesfalls den Versuch unternehmen, die Kompetenzen der nationalen, regionalen und lokalen Stellen an sich zu ziehen (...) Den Arbeitsplätzen muß weiterhin oberste Priorität eingeräumt werden; die beschäftigungs- und berufspolitischen Vorschläge dieses Weißbuchs sind wesentlicher Bestandteil des durch das Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung eingeleiteten Prozesses. Aber Sozialpolitik geht über den Beschäftigungsaspekt hinaus. Sie berührt die Menschen nicht nur am Arbeitsplatz, sondern auch in den Lebensbereichen Familie, Gesundheit und Alter (...) Die Konsolidierung und der Ausbau des in der Vergangenheit Erreichten ist sein Ziel, insbesondere in den Bereichen Arbeitsrecht, Gesundheit und Sicherheit, Freizügigkeit sowie Chancengleichheit von Männern und Frauen." A.a.O., S. 3-4.

⁷⁶² Vgl. H. Schneider, Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: M. Kreile (Hg.), Die Integration Europas, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 23, Opladen 1992, S. 3-35.

⁷⁶³ Hierbei wurde insbesondere auf folgende Punkte aufmerksam gemacht: "i) Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungssysteme, insbesondere im Bereich der Weiterbildung, ii) Verbesserung der Flexibilität innerhalb der Unternehmen und auf dem Arbeitsmarkt, iii) neue Formen der Arbeitsorganisation in den Unternehmen, iv) gezielte Senkung der Lohnnebenkosten (gesetzlich vorgeschriebene Abgaben), insbesondere für minderqualifizierte Arbeitskräfte, v) bessere Verwendung der für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aufgewendeten öffentlichen Mittel, vi) Sondermaßnahmen für Jugendliche ohne geeignete Qualifikationen, vii) Schaffung von Ar-

litische Vorgehen und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten⁷⁶⁴, Unterstützung beschäftigungswirksamer Maßnahmen und Praktiken⁷⁶⁵). Daß 'Beschäftigung als Schlüsselfaktor' verstanden wird, ist neu. Die Programmatik des Weißbuchs unterscheidet sich damit vom ausschließlich 'preiswettbewerbsorientierten' Neoliberalismus. Desweiteren sind die Bemühungen für die 'Investitionen in ein erstklassiges Arbeitskräftepotential' (Kap.2: z. B. im Rahmen von Artikel 127 und unter Berücksichtigung der Beschlüsse über die Programme wie *Leonardo* und *Socrates* für die Jugendlichen) und die 'Förderung eines hohen Standards bei den Arbeitsbedingungen als Teil eines wettbewerbsfähigen Europas' aufgelistet. Diese Förderung der "Arbeit" unterscheidet sich von einer rein neoliberalen Politik, die sich durch Deregulierung und staatliche Nicht-Intervention auszeichnet. Dabei sollen die Mittel des Europäischen Sozialfonds zur Durchführung der Schwerpunkte wie das allgemeine Bildung-/ Erstausbildungs- und Qualifikationsprogramm 'Youth Start'⁷⁶⁶, das Fortbildungskonzept und die Beschäftigungsprogramme für Langzeitarbeitslose mit einbezogen werden.

In Kap. 3 wurde mit Blick auf die strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes (insbesondere, die Veränderungen im Produktionsablauf und im Dienstleistungssektor) die Notwendigkeit und Möglichkeit der 'Europäisierung des Arbeitsmarktes' erläutert und thematisiert. Diese ist bisher noch marginal und betrifft derzeit ca. 2% aller Arbeitskräfte. Die Europäisierung sollte zunächst durch einen Informationsaustausch über Beschäftigung und Be-

beitsplätzen im Zusammenhang mit der Befriedigung neuer Bedürfnisse" Europäische Sozialpolitik - Weißbuch, a.a.O., S. 15.

⁷⁶⁴ "Dazu hat sich die Kommission folgende Ziele gesetzt: - Ausbau der bestehenden Zusammenarbeit im konzeptionellen Bereich mit den zuständigen staatlichen Stellen der Mitgliedstaaten - insbesondere den für Beschäftigungsfragen zuständigen Generaldirektoren oder Ressortchefs - und Vorlage regelmäßiger Berichte zur Ergänzung der vergleichenden Übersicht der Kommission über den Stand der Umsetzung des auf dem Brüsseler Gipfel beschlossenen Aktionsplans durch die Mitgliedstaaten; - Entwicklung der Kooperation auf Unionsebene zwischen allen Ressortchefs, deren Verantwortlichkeiten Beschäftigungsfragen betreffen oder berühren, einschließlich der für Arbeit, sozialen Schutz sowie allgemeine und berufliche Bildung zuständigen Ministerien; - Erweiterung des politischen Inhalts der jährlichen Berichte 'Beschäftigung in Europa' und Ausweitung der politischen Diskussion auf den Jahreskonferenzen über die Beschäftigung in Europa zur Bewertung der Auswirkung der Wirtschaftspolitik auf die Beschäftigung; - Ausbau des Systems der Beschäftigungsbeobachtungsstellen und der Datenbanken zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und ebensolche gemeinsamen Bemühungen insbesondere zur Erstellung besserer und aktuellerer Statistiken über die Beschäftigungsstruktur; - Konsolidierung des EURES-Netzwerks, das Arbeitssuchende in ganz Europa informieren, beraten und vermitteln soll (vgl. Kapitel IV)." A.a.O., S. 19-20.

⁷⁶⁵ "Unter aktiver Mitwirkung der Mitgliedstaaten und mit Unterstützung des Europäischen Parlaments hat die Kommission eine Reihe politisch ausgerichteter Aktions- und Informationsprogramme (ERGO, LEDA, SPEC, LEI u.a.) ins Leben gerufen, die parallel zum MISEP (System zur gegenseitigen Unterrichtung über beschäftigungspolitische Maßnahmen) konzipiert wurden und dazu dienen sollen, daß nachahmenswerte Praktiken und Erkenntnisse in der gesamten Union zwischen allen Arten von Unternehmen - kleinen, mittleren wie großen - und ländlich, industriell und städtisch geprägten Gemeinden rasch weitergegeben werden." A.a.O., S. 20. Um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu intensivieren, wurden eine Reihe neuer Gemeinschaftsinitiativen wie ADAPT (für Arbeitnehmer, deren Arbeitsplätze durch den industriellen Wandel bedroht sind und denen eine Anpassung an neue Arbeitsverfahren und -methoden ermöglicht werden soll), EMPLOYMENT (für bestimmte benachteiligte Personengruppen wie junge Arbeitslose, Behinderte, sozial Ausgrenzte und Frauen), LEADER u.s.w. in Angriff genommen. Vgl., a.a.O., S. 21.

⁷⁶⁶ Dazu gehören die folgenden Berufsbildungsprogramme der Gemeinschaft: LEONARD, COMETT, FORCE, EUROTECNET, LINGUA und PETRA usw. Für die Durchführung des Programms wurde auf die stärkere Verbindung mit CEDEFOP (Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung) verwiesen, insbesondere was die regelmäßige Ausarbeitung vergleichender Beschreibungen der Berufssysteme angeht. Vgl., a.a.O., S. 28-29.

schäftigungspolitik vorangetrieben werden.⁷⁶⁷ Dazu gehören Maßnahmen wie die gemeinsame Beobachtung des Arbeitsmarktes und der demographischen Veränderungen sowie der Austausch⁷⁶⁸ verschiedener Berichte über die Entwicklung des Arbeitsmarktes. Dadurch wird eine Vergemeinschaftung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf niedrigem Niveau initiiert und gefördert.

Es ist interessant, daß dem Weißbuch eine Definition der Europäischen Sozialpolitik und des Europäischen Gesellschaftsmodells vorangestellt ist. Es wurde begrifflich versucht, die Frage der `regionalen Identität´ zu integrieren. Zu den Wert- und Zielvorstellungen eines europäischen Gesellschaftsmodells “(...) zählen Demokratie und Persönlichkeitsrechte, Tariffreiheit, Marktwirtschaft, Chancengleichheit für alle sowie soziale Sicherheit und Solidarität.”⁷⁶⁹ Diese *normativen* Begriffe und Ziele wurden als Grundlage des europäischen Gesellschaftsmodells definiert.⁷⁷⁰ Mit dieser Definition sind die folgenden Zielvorgaben für die europäische Sozialpolitik verbunden:

- “Anerkennung des `europäischen Gesellschaftsmodells´;
- Rechtsetzung auf Unionsebene in enger Absprache mit allen Seiten zur Ausarbeitung von Mindeststandards des Sozialschutzes und zur Vermeidung von Sozialdumping;
- eine flexible Rechtsetzung mit Rahmencharakter, die die Vielfalt der einzelstaatlichen Systeme berücksichtigt, die Initiative der einzelstaatlichen Ebene überläßt und der tarifvertraglichen Komponente mehr Gewicht verleiht;
- die Durchsetzung bestehender Rechtsvorschriften und die Beendigung des Schwebestandes im Hinblick auf die gegenwärtig vorliegenden Richtlinienvorschläge.”⁷⁷¹

Dennoch lassen sich auch im Weißbuch die Grenzen der Entwicklung einer europäischen Sozialpolitik feststellen. Trotz des Bekenntnisses `zur Ausarbeitung von sozialen Mindeststandards und zur Vermeidung von Sozialdumping´ wird die Möglichkeit eines gemeinschaftlichen Eingriffs in die nationalen Praxen durch das sog. Subsidiaritätsprinzip begrenzt.

⁷⁶⁷ “Mit EURES (European Employment Services) wurde zum einen eine umfassende europäische Arbeitsvermittlungsstelle geschaffen, die mit der Information, Beratung und Vermittlung von Stellen für Arbeitsuchende in ganz Europa beauftragt ist und zum anderen ein Forum für die Erörterung von europäischen Beschäftigungsfragen auf operationeller Ebene darstellt. Zwischen EURES und der Kommission, nationalen Arbeitsverwaltungen in 16 Ländern und anderen Einrichtungen, die an der Mobilität von Arbeitnehmern interessiert sind, wie z. B. Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Universitäten, bestehen partnerschaftliche Verbindungen.” A.a.O., S. 41.

⁷⁶⁸ “Mit Annahme des IDA-Programms (Datenaustausch zwischen Verwaltungen) entwickelt die Kommission außerdem in diesem Rahmen das Programm TESS-SOSENET (Telematik im Bereich Sozialschutz) zur Verbesserung des Datenaustauschs zwischen den Sozialversicherungsbehörden im Rahmen der Sozialversicherungsverordnungen für Wanderarbeitnehmer, sowie das Netzwerk EURES (vgl. Kapitel IV) weiter. Die Kommission wird prüfen, in welchem Umfang Telematikverbände andere Felder des Sozialbereichs abdecken könnten, beispielsweise Arbeitsbeziehungen, öffentliche Gesundheit, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und Sozialschutz.” A.a.O., S. 71.

⁷⁶⁹ A.a.O., S. 5.

⁷⁷⁰ Die wichtigsten Elemente dieses Modells faßt die Beilage des Weißbuch ausführlich zusammen. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(94) 333 endg/2., Europäische Sozialpolitik - Weißbuch Teil B. Diese technische Beilage ist “eine zusammenfassende Darstellung aller schriftlichen Wortmeldungen, die bei der Europäischen Kommission als Echo auf ihren im *Grünbuch über die Europäische Sozialpolitik: Weichenstellung für die Europäische Union* veröffentlichten Aufruf eingingen”. A.a.O., S. 4.

⁷⁷¹ A.a.O., S. 7.

Im Art. 5 EGV ist dieses Prinzip besonders hervorgehoben worden. Die besondere Bedeutung dieses Prinzips liegt darin, daß es häufig dazu genutzt wird, die top-down Initiativen der Gemeinschaft zu blockieren. Ausgenommen sind zwar dabei Bereiche, in denen die "die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können"⁷⁷². Aber in der Praxis ist dieses Prinzip von den jeweiligen Interpretationen der Mitgliedstaaten abhängig und gerät daher leicht in Gefahr, mißbraucht zu werden, um eine positive Gestaltung der Sozialpolitik auf der europäischen Ebene zu verhindern. Vor dem Hintergrund des Maastrichter Vertrags ist dieses Prinzip bemerkenswert, weil es zum einen die technischen, physischen und finanziellen Schranken des wirtschaftlichen Austausches beseitigt, gleichzeitig aber die nationale Vielfalt bzw. die Souveränität im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik nicht beeinträchtigt: "Die Sozialpolitik auf europäischer Ebene ist bei der Abstützung des Wandlungsprozesses von maßgeblicher Bedeutung. Die Union vermag aber nicht alles und sollte keinesfalls den Versuch unternehmen, die Kompetenzen der nationalen, regionalen und lokalen Stellen an sich zu ziehen."⁷⁷³

Wichtigstes Thema des Weißbuchs ist die Beschäftigung. Das Problem der Arbeitslosigkeit und die wachsende Entkopplung von Wachstum und Beschäftigung sind längst nicht mehr ausschließlich die Angelegenheit der jeweiligen nationalen Regierungen, weil sowohl die Wachstumsstruktur als auch die sich darauf stützende Beschäftigungsstruktur im Binnenmarkt strukturell miteinander gekoppelt und verflochten sind. Von daher muß noch einmal der grundlegende Wandel des technologischen Paradigmas und der Akkumulations- und Sozialstruktur beim Übergang vom Fordismus zum Postfordismus genauer betrachtet und die *grenzüberschreitende* Rekonstitution der neuen Regulationssysteme in diesem Kontext definiert werden. Nach diesem Verständnis ist die Entstehung und Entwicklung der europäischen Sozialpolitik weder die Folge einer institutionellen Eigendynamik noch ein Anhängsel intergouvernementaler Bargainingprozesse. Vielmehr ist sie eine historisch spezifische Artikulationsform der ausdifferenzierten Regulationssysteme in der EU, die durch den Übergang zum Postfordismus und mit der Vertiefung des Binnenmarktes sowie der Einführung der EWWU beschleunigt wurde.

Die Notwendigkeit gemeinsamer Maßnahmen und Strategien zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit wird nicht nur von der Kommission, sondern auch von den jeweiligen nationalen Regierungen anerkannt. Die folgenden sieben Bereiche sollen dabei im Vordergrund stehen:

"(i) Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungssysteme, insbesondere im Bereich der Weiterbildung, (ii) Verbesserung der Flexibilität innerhalb der Unternehmen und auf dem Arbeitsmarkt, (iii) neue Formen der Arbeitsorganisation in den Unternehmen, (iv) gezielte Senkung der Lohnnebenkosten (gesetzlich vorgeschriebene Abgaben), (v) bessere Verwendung der für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aufgewendeten öffentlichen Mittel, (vi)

⁷⁷² Vgl. EG-Vertrag, Art. 5, in: T. Läufer (Hg.), Vertrag von Amsterdam - Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn 1999, S. 58.

⁷⁷³ Europäische Sozialpolitik, Weißbuch, a.a.O., S. 3.

Sondermaßnahmen für Jugendliche ohne geeignete Qualifikationen, (vii) Schaffung von Arbeitsplätzen im Zusammenhang mit der Befriedigung neuer Bedürfnisse⁷⁷⁴.

Gleichzeitig wird deutlich, daß es nach wie vor die zentrale Aufgabe der nationalen Regierungen ist, in der Arbeitsmarkts- und Beschäftigungspolitik aktiv zu werden. Deshalb sind die gemeinschaftlichen Maßnahmen auf die folgenden Punkte beschränkt. Der Aktionsplan soll "(i) den allgemeinen Rahmen umfassen, der sich auf die Festlegung konkreter Ziele für die Umsetzung der auf der Brüsseler Ratstagung herausgearbeiteten sieben Punkte konzentriert, den Mitgliedstaaten jedoch die Wahl der Mittel überläßt; außerdem, (ii) spezifische Begleitmaßnahmen, die auf Unionsebene zu koordinieren bzw. zu treffen sind, und (iii) ein Kontrollverfahren, das durch engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in beschäftigungspolitischen Fragen sowie durch die Intensivierung des Austauschs von Informationen und nachahmenswerten Praktiken untermauert wird"⁷⁷⁵. Die arbeits- und sozialpolitischen Aufgaben der Gemeinschaft wurden also auf die *Koordinierung*, die *Kontrolle (Kontrollverfahren)* und die *Unterstützung (Begleitmaßnahmen)* der nationalen sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen beschränkt.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte (GFK), in denen eine Strategie für die Nutzung der Strukturfonds verankert wurde, ausgearbeitet. Mit Blick auf den Sozialfonds stehen drei Themen im Vordergrund:

- "Verbesserung des Zugangs zur allgemeinen Bildung und Erstausbildung sowie Anhebung der Qualität in diesem Bereich insbesondere durch die Durchführung von Youth Start.
- Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch Anpassung der Arbeitskräfte an die Herausforderungen des Wandels mittels eines systematisch betriebenen Fortbildungskonzepts.
- Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose und vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen durch Entwicklung eines Maßnahmenpakets, das den Weg zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben ebnet"⁷⁷⁶.

Die Förderung der Qualifikation von Arbeitskräften, die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und anderer Randgruppen in das Erwerbsleben, die Chancengleichheit von Männern und Frauen, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, sollen aktiv von der europäischen Ebene unterstützt werden. In dem anschließenden sozialpolitischen Aktionsplan wurden die notwendigen Maßnahmen und Verfahren für die Umsetzung der Konzepte, die Kompetenzen und Befugnisse der Union sowie die materiellen Ressourcen genauer dargestellt. Hierin lassen sich die Vorstellungen der Kommission zu den Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik erkennen.

In der gegenwärtigen Phase der Integration wird ein Spezifikum des postfordistischen Regulationsmodus deutlich. Die europäische Sozialpolitik wird vor allem in den Bereichen

⁷⁷⁴ A.a.O., Weißbuch, S. 15.

⁷⁷⁵ A.a.O., S. 18.

⁷⁷⁶ A.a.O., S. 26-27.

besonders aktiv, in denen die Instrumente der nationalen Arbeits- und Sozialpolitik durch die vertiefte Wirtschaftsintegration entwertet werden. Dies bedeutet zunächst, daß ein Versuch unternommen wird, die Folgen der wirtschaftlichen Integration politisch zu bewältigen. Gleichzeitig hat dies aber auch Auswirkungen auf die nationalen Sozialsysteme, die nicht als negativ oder positiv zu bewerten sind, sondern vielmehr als eine neue Grenzziehung (*'new frontiers'*) zwischen nationalen Systemen und europäischer Sozialpolitik verstanden werden kann.

Dies bedeutet jedoch keineswegs, daß sich nationale Systeme vereinheitlichen. Der Grundcharakter der konservativen Transformation des Sozialstaates⁷⁷⁷ zeigt sich darin, daß nach innen die solidaritätsorientierten Prinzipien des fordistischen Sozialstaates in eine wettbewerbsorientierte Sozialregulation verwandelt werden und gleichzeitig versucht wird, die auf der europäischen Ebene entstandenen Probleme mit dem Prinzip der Subsidiarität zu bewältigen. Dabei soll statt der distributiven bzw. umverteilungsorientierten Sozialpolitik eine eher regulative Politik⁷⁷⁸ durchgesetzt werden. Die eigentliche Spannung dieser *Doppelstrategie* liegt darin, daß die durch den konservativ-liberalen Umbau des Sozialstaates hervorgerufenen Probleme und Konfliktpotentiale nicht grundsätzlich entschärft werden konnten, da der Widerspruch nicht aufgelöst, sondern verlängert wurde.

Neu ist hierbei, daß die Initiativen und Programme der Meso- und Mikroebene, unabhängig von den nationalstaatlichen Entscheidungs- und Organisationsstrukturen, direkt mit den gemeinschaftlichen Projekten verknüpft werden können. Bei der Politikformulierung wird die aktive Beteiligung von subnationalen Akteuren wie regionalen Interessenverbänden und Organisationen erwartet. Die Strukturfonds stellen dafür Mittel zur Verfügung. Die Kommission spielt dabei als Initiator, Vermittler und Koordinator der Politik die Rolle eines "Policy-Maker"⁷⁷⁹.

Gleichzeitig wird die gesamte Makrostruktur von der stabilitätsorientierten Wirtschafts- und Geldpolitik überdeterminiert. Die Grenze des sozialpolitischen Gestaltungsspielraums der Gemeinschaft ist somit doppelt verengt, da sie es auch angesichts der Souveränitätsansprüche der nationalen Regierungen schwer hat, eine gemeinsame Sozialpolitik zu entwickeln. Von daher ist *unter diesen Bedingungen* ihre Aufgabe darauf beschränkt, den Prozeß der Marktintegration zu erleichtern und dabei andere Herausforderungen wie die Bekämpfung des Sozialdumpings eher zu vernachlässigen. Damit findet auf der europäischen Ebene *keine aktive Sozialpolitik* statt, sondern eine *sozialregulative* Politik zur Förderung der Marktintegration.⁷⁸⁰ Zwei Fragen scheinen in diesem Zusammenhang von Bedeutung zu sein: a) Wie arti-

⁷⁷⁷ Vgl. J. Borchert, Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/ M.; New York 1995.

⁷⁷⁸ Vgl. G. Majone, The Rise of the Regulatory State in Europe, in: West European Politics 17, 1994, S. 77-101.

⁷⁷⁹ Vgl. I. Tömmel, Systementwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: M. Kreile (Hg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, Opladen 1992, S. 185-208.

⁷⁸⁰ "Folgende Haupttypen von Marktversagen werden genannt: 1. Wettbewerbsversagen, 2. öffentliche Güter, 3. Externalitäten, 4. Unvollständige Märkte, 5. Informationsprobleme, 6. Arbeitslosigkeit, Inflation und wirtschaftliches Ungleichgewicht. Zwei weitere Gründe für staatliche Intervention ohne Bezug zu Marktversagen sind: 7. Einkommensumverteilung, 8. Meritorische Güter (...) Im Fall der sozialregulativen Politik sind dies öffentliche Güter, negative Externalitäten und Informationsprobleme, im Fall der traditionellen Sozialpolitik dagegen Umverteilung und meritorische Güter." G. Majone, Redistributive und sozialregulative Politik, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 240-241.

kuliert sich die Sozialregulation unter der Bedingung der EWWU? b) Warum ist überhaupt eine europäische Sozialdimension entstanden?

Diese Fragen sollen im Zusammenhang mit den folgenden grundsätzlichen Überlegungen erörtert werden:

Erstens: Wäre es möglich, in Europa wieder zu ausschließlich nationalstaatlichen Regulierungsmustern zurückzukehren? Hierbei werden die folgenden Punkte berücksichtigt: a) die strukturellen Verflechtungsformen des gegenwärtigen Kapitalismus (sowohl bei der Produktionsorganisation als auch beim Einfluß der deregulierten Finanzmärkte), b) der Verwertungsmodus des Postfordismus, der insbesondere auf der Informations- und Kommunikationstechnologie basiert, c) der neue Modus der Politikproduktion mittels Netzwerken, die über die Grenzen hinaus eine engere Zusammenarbeit und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht, d) die wachsende Transnationalisierung der Politik in Folge des Einflusses von TNKs und einer sog. 'transnationalen Manager Klasse' auf die Politik, und e) eine relativ stabile sozial-psychologische Dimension, die dank der historischen Erfahrung des 20. Jahrhunderts einem nationalen Alleingang skeptisch gegenübersteht.

Zweitens: Wenn dagegen aus den obengenannten Gründen nicht zur klassischen Nationalökonomie zurückgekehrt werden kann, wie würden sich dann die wachsende soziale Spaltung sowie das regionale und nationale Entwicklungsgefälle entwickeln?

Drittens: Betrachtet man die Formen und Inhalte der europäischen Sozialpolitik, wie sie z. B. im Weißbuch formuliert sind, dann liegt der Schluß nahe, daß diese differenzierte Artikulation im Mehrebenensystem sehr genau den gegenwärtigen Entwicklungsgrad der europäischen Integration widerspiegelt. Die Entwicklung der Regulation jenseits von Staat und Supranationalität ist eng damit verknüpft, daß die postfordistische Sozialpolitik vom fordistisch zentralisierten Nationalstaat⁷⁸¹ abweicht, aber gleichzeitig auf der europäischen Ebene keine homogene institutionelle Entwicklung oder wohlfahrtsstaatsähnliche Struktur⁷⁸² entstanden ist. Die Perspektiven der europäischen sozialen Dimension werden insbesondere davon abhängen, wie sich die Akkumulation entwickelt. Hierdurch werden die politischen Orientierungen maßgeblich beeinflusst. Gleichzeitig wird auch der politische Wille der herrschenden Klasse entscheidend für den Erfolg des Integrationsprojekts sein. Die Frage der Hegemonie spielt damit auch im Bereich der Sozialpolitik eine wichtige Rolle.

Das Aktionsprogramm⁷⁸³ des Weißbuchs beschäftigte sich vor allem mit den sozialpolitischen Problemen, die in den 90er Jahren als Folge der Intensivierung der Internationalisierung der Wirtschaft und des internen Strukturwandels der Gemeinschaft zutage getreten sind und

⁷⁸¹ Vgl. E. Tálos and G. Falkner, *The Role of the State within Social Policy*, in: *West European Politics* 17, 2; S. 53-76, 1994.

⁷⁸² "Die offensichtliche Schwierigkeit liegt darin, daß die Gemeinschaft zur Zeit nicht über die finanziellen Ressourcen verfügt, die ein moderner Wohlfahrtsstaat benötigt und sich dies auch in absehbarer Zukunft nicht ändern wird (...) Ein zweites Problem besteht in der Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Formen in Europa. Zumindest vier Haupttypen lassen sich identifizieren: ein skandinavistisches und ein angelsächsisches Modell, das Modell der 'Bismarck-Staaten' und die Wohlfahrtssysteme der Länder am südlichen Rand der EU (...) Die europäischen Politiker sind sich darüber im klaren, daß jeder Versuch einer Harmonisierung derartig unterschiedlicher Systeme fehlschlagen muß." G. Majone, *Redistributive und sozialregulative Politik*, a.a.O., S. 236.

⁷⁸³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(95) 134 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen, *Mittelfristiges Sozialpolitisches Aktionsprogramm 1995-1997*.

auf der Ebene der Union bewältigt werden können. Dabei ging es weniger um den Verzicht auf nationale sozialpolitische Souveränität, sondern vornehmlich um die Aktivität der Union in Aufgabenfeldern, in denen nationalstaatliche Politik nicht mehr greift. Wie die europäische Sozialpolitik gestaltet wird, hängt vor allem davon ab, wie weit die Akteure ihre Handlungsspielräume wahrnehmen.

Erste Ansätze wie z. B. die Forschungsprogramme für Beschäftigungsmaßnahmen und der Ausbau der Beobachtungsstelle für Beschäftigungsfragen zeigen, daß mit begrenzten Mitteln die Arbeitsmarktpolitiken der jeweiligen Mitgliedstaaten koordiniert, Informationen ausgetauscht und Konsultation durchgeführt werden können. Zusätzlich werden verschiedene Initiativen (z. B. EMPLOYMENT, ADAPT, KMU)⁷⁸⁴ gegründet und regelmäßige Berichte über die Arbeitsmarktsituation bzw. die betroffenen sozialpolitischen Maßnahmen veröffentlicht. Das Aktionsprogramm ist ein typischer Modus der postfordistischen Regulationsform des Arbeitsmarktes, da es den zunehmend multidimensionalen Charakter der Sozialpolitik auf der europäischen Ebene widerspiegelt. Zum einen bedeuten diese sozialpolitischen Maßnahmen eine *Öffnung* des fordistischen nationalen Sicherungssystems gegenüber der *europäischen Koordinierung*, und zum anderen sind sie gleichzeitig Ausdruck der notwendigen sozialen Reregulation in entgrenzten Räumen mit einheitlicher Währung.

Dieses Bestreben ist darauf zurückzuführen, daß die negative Marktintegration nicht nur das Legitimationsproblem verschärft, sondern auch das hegemoniale Projekt der europäischen Integration deutlicher als bisher in Frage stellen würde. Die europäische Reregulierung ist jedoch nicht nur das Ergebnis einer freiwilligen Anpassung der Politik, sondern auch durch einen tiefgreifenden Wandel der Artikulationsformen von Politik und Ökonomie der EU hervorgerufen. Diese neue Form der Regulation läßt sich folgendermaßen charakterisieren: Schwerpunkt des Aktionsprogramms war die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit. Dabei wurde insbesondere die Koordinierungsaufgabe betont. So belegen z. B. die Gemeinschaftsinitiativen zur Beschäftigungsförderung und der Wiedereingliederung der Arbeitslosen ins Erwerbsleben sowie die obengenannten ca. 5000 grenzübergreifenden Projekte die wachsende Bedeutung der europäischen Sozialregulation. Dabei sind diese Programme und Projekte nicht mit den traditionellen nationalen Sozialstaatsprogrammen (z. B. Alters-, Kranken-, Arbeitslosen-, einschließlich der Pflegeversicherung) vergleichbar. Sie konzentrieren sich hauptsächlich darauf, die Angebotsbedingungen der Arbeit (Bildung- und Ausbildung) zu verbessern.⁷⁸⁵

Bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit spielen fünf Bereiche eine Rolle: a) Beobachtung der Beschäftigungsentwicklung und -systeme, b) Wirtschaftliche Leitlinien, c) Bericht über die Entwicklung nach dem Essener Gipfel '94 (z. B. Über die Reorganisation der Steuer- und Einkommensbeihilfesysteme, d) Jährlicher Beschäftigungsbericht, e) Bewertung der

⁷⁸⁴ "Der besondere Schwerpunkt der Initiativen EMPLOYMENT, ADAPT und KMU liegt auf der Förderung transeuropäischer Zusammenarbeit und Partnerschaften bei der Schaffung von Bedingungen für eine aktivere Arbeitsmarktpolitik und der Konzentration auf besondere Bedürfnisse. Im Rahmen aller dieser Initiativen werden etwa 5 000 grenzübergreifende Projekte realisiert, die den Innovationsprozeß in Schlüsselbereichen der Beschäftigungs- und Ausbildungspolitik unterstützen sollen." A.a.O., S. 11.

⁷⁸⁵ "Mit der Annahme des Ratsbeschlusses für das Programm Leonardo zur Durchführung einer Berufsbildungspolitik der Europäischen Gemeinschaft im Dezember 1994 sowie mit dem Programm Sokrates über die Zusammenarbeit im Bereich der Bildung, das der Rat vor kurzem angenommen hat, wurden auf Gemeinschaftsebene neue Impulse gegeben." A.a.O., S. 12.

Auswirkungen auf die Beschäftigung (insbesondere sollte die Situation der KMU berücksichtigt und eine Analyse über die Auswirkungen auf die Arbeitsplatzsituation erstellt werden).⁷⁸⁶

Diese Ziele sollen durch folgende konkrete Maßnahmen erreicht werden: a) Regelmäßige Zusammenkünfte der für Beschäftigung und soziale Sicherheit zuständigen Generaldirektoren, b) Forschungsprogramme für Beschäftigungsmaßnahmen, c) Ausbau der Beobachtungsstelle für Beschäftigungsfragen⁷⁸⁷, d) Unterstützung des sozialen Dialogs, e) Ständiger Ausschuß für Beschäftigungsfragen⁷⁸⁸, f) Anhörung von Unternehmen, g) Förderung der KMU.

Als ein zweiter Schwerpunkt des Programms wurden die "Allgemeine und Berufliche Bildung als Schlüsselfaktoren für die soziale Stabilität in der Gemeinschaft" genannt. Dabei wurde neben den obengenannten Programmen *Leonardo* (für Berufsbildungspolitik) und *Sokrates* (für den Bereich der Bildung) ein verstärktes Engagement der Beschäftigungsinitiative *Youthstart* vorgeschlagen, um Jugendliche wirksam in den Arbeitsmarkt integrieren zu können.

Weiter verfolgt das Aktionsprogramm das Ziel, einen Europäischen Arbeitsmarkt zu schaffen. Die wichtigsten Initiativen sind: a) die Versorgungsansprüche der Beschäftigten zu regeln, b) das Aufenthaltsrecht (insbesondere aufgrund des Urteils des EuGH über den Geltungsbereich der Unionsbürgerschaft), c) die Anerkennung der Diplome, d.h. die Erweiterung des allgemeinen Systems zur Anerkennung der Diplome für Berufe, die bisher noch nicht in diesem System erfaßt sind (z.B. Handwerksberufe) und Verbesserung der Methoden zur Anerkennung von Hochschuldiplomen zu akademischen und beruflichen Zwecken zwischen den Mitgliedstaaten und interessierten Kreisen, d) Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer⁷⁸⁹, e) Besteuerung für die Personen, die in einem Mitgliedstaat leben, aber in einem anderen arbeiten und Steuern zahlen.

Um die oben genannten Punkte umzusetzen, wurde im November 1994 ein neues Dienstleistungssystem zur Beschäftigungsvermittlung (EURES: European Employment Services - Europäische Arbeitsverwaltungen) eingerichtet. Hier sollte "die Kommission in Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Arbeitsverwaltungen dieses Netz konsolidieren und ausbauen, um so einen wirksamen Mechanismus für den EU-weiten Informationsaustausch über Stellenangebote und Arbeitsgesuche, Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen und Aktivitäten in den Grenzregionen zu fördern."⁷⁹⁰ Konkret ist es ihr Ziel, "die Zahl der über dieses Netzwerk angebotenen und vermittelten of-

⁷⁸⁶ A.a.O., S. 7-8.

⁷⁸⁷ "Auch die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit mit der OECD und der IAO werden untersucht. Ferner wird in Zusammenarbeit mit EUROSTAT ein Bericht über die Wirksamkeit der Datensammlung erstellt (1996)." A.a.O., S. 9.

⁷⁸⁸ "Die Kommission ist der Ansicht, daß der vom Rat im Jahre 1970 eingerichtete ständige Ausschuß für Beschäftigungsfragen als wichtiges institutionelles Forum für eine Konzertierung zwischen dem Rat, den Sozialpartnern und der Kommission einen Vorschlag für einen neuen Beschluß des Rates über die Aktualisierung von Rolle, Zusammensetzung und Funktion dieses Ausschusses vorlegen wird (1995)." A.a.O., S. 9.

⁷⁸⁹ Die folgenden Maßnahmen wurden dabei erwähnt: a) Kodifikation der Verordnungen, um im Hinblick auf größere Klarheit eine einzige aktuelle Fassung zu schaffen, b) Einführung von Vorschriften über Systeme für ein vorgezogenes Altersruhegeld, c) Überarbeitung der Vorschriften über Leistungen für Arbeitslose, d) Erleichterung des Zugangs zur grenzübergreifenden Gesundheitsversorgung, e) Erweiterung der Sofortversorgung bei Unfall oder Krankheit sowie anderer begrenzter Leistungen für Staatsangehörige von Drittländern, vgl., a.a.O., S. 15.

⁷⁹⁰ A.a.O., S. 17.

fenen Stellen erheblich zu erhöhen und eine grenzübergreifende Zusammenarbeit der Arbeitsverwaltungen zu entwickeln“⁷⁹¹. In dieser Weise dient das EURES-Netzwerks dazu, den Europäischen Arbeitsmarkt zu fördern. Dies ist als *neue Form der grenzüberschreitenden Regulation des Arbeitsmarktes* zu verstehen.

Ein weiteres System zur gemeinschaftlichen Förderung der Beschäftigung ist TESS: “TESS (Modernisierung des Informationsaustauschs zwischen den einzelstaatlichen Verwaltungen der sozialen Sicherheit) ist ein grenzübergreifendes Telematiksystem, das die Verwaltungen der sozialen Sicherheit in allen Mitgliedstaaten miteinander verbinden soll.”⁷⁹² Das Programm sollte in mehreren Phasen verwirklicht werden: a) Verbindung von sieben einzelstaatlichen für die Altersrente zuständigen Verwaltungen (läuft bereits), b) Schaffung eines Glossars von Begriffen und standardisierten elektronischen Nachrichten (1997), c) Entwicklung eines Bezugsmodells zur Koordinierung von Rentensystemen und Leistungen bei Krankheit (1996-98), d) Modernisierung des Formulars E111 (Anspruch auf Gesundheitsversorgung) sowie anderer ähnlicher Formulare, e) Prüfung der rechtlichen Aspekte des elektronischen Datenaustauschs im Bereich der sozialen Sicherheit, einschließlich des Schutzes personenbezogener Daten.⁷⁹³

Das Aktionsprogramm legt viertens fest, daß die Kommission jährlich einen Bericht über den Stand der Arbeiten hinsichtlich der Ziele gemäß Artikel 1 des Abkommens über die Sozialpolitik sowie über die Anwendung der Sozialcharta vorlegen soll.⁷⁹⁴ Dabei sollten insbesondere die folgenden Themen berücksichtigt werden: a) Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverträge und Zeitarbeit, b) Einzelkündigungen, c) Arbeitszeit, d) Heimarbeit, e) Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.⁷⁹⁵ f) Recht der Arbeitnehmer auf Anhörung zu betriebsinternen Angelegenheiten, g) Flexibilisierung und Arbeitsorganisation, h) Illegale Beschäftigung, i) Telearbeit, k) Schutz der Privatsphäre der Arbeitnehmer, l) Anspruch auf Lohnfortzahlung an Feiertagen und im Krankheitsfall.⁷⁹⁶ Schließlich werden die wichtigsten Teile dieser Forderungen als Richtlinien in die Praxis umgesetzt (z. B. Richtlinie zur Entsendung von Arbeitnehmern, Europäische Betriebsrats- Richtlinie u.s.w.).

Und fünftens wurden schließlich eine Reihe von Initiativen zur “Chancengleichheit für Frauen und Männer” angestrebt: a) Viertes Aktionsprogramm über das Thema, b) Rahmenvorschlag über die Vereinbarkeit von Familie und Berufsleben, c) Folgemaßnahmen zum Barber-Urteil⁷⁹⁷, d) Beweislast, e) Verhaltenskodex über gleiches Entgelt, f) Frauen in der Entscheidungsfindung, g) Würde von Frauen und Männern am Arbeitsplatz.

⁷⁹¹ Ebd.

⁷⁹² Ebd.

⁷⁹³ A.a.O., S. 18.

⁷⁹⁴ A.a.O., S. 22.

⁷⁹⁵ A.a.O., S. 18-19.

⁷⁹⁶ A.a.O., S. 21-22.

⁷⁹⁷ “(...) the ECJ has played a dramatic impact on private pension schemes. When in Barber the ECJ required equal retirement ages for men and women, fear that the ruling might be applied retroactively to private pensions (at a cost estimated at up to 40 billion Pound in Britain and 35 billion DM in Germany) fueled what is probably the most costly and intense lobbying campaign yet seen in Brussels. This pressure led the negotiators of the Maastricht treaty to explicitly limit retroactivity, but the prospective impact of the Court’s rulings remains dramatic.” S. Leibfried and P. Pierson, *Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe*, in: Dies. (eds.), *European Social Policy*, a.a.O., S. 47.

Außerdem sind im Kapitel "Sozialpolitik und Sozialer Schutz - Eine aktive Gesellschaft für Alle" Mitteilungen und Empfehlungen zu Themen wie a) Sozialer Schutz, b) Armut und soziale Ausgrenzung, sowie c) Behinderte vorgesehen. Zum Thema sozialer Schutz wurden als Maßnahmen eine Rahmeninitiative über die Zukunft des sozialen Schutzes, der Aufbau eines Informationssystems und eines Analyseinstruments über den sozialen Schutz⁷⁹⁸, zusätzliche Kranken- und Pflegeversicherungen vorgeschlagen. Zum Thema Armut und soziale Ausgrenzung sind die Möglichkeiten für unionsweit konzertierte Maßnahmen zu Fragen des Wohnungsbaus, der sozialen Entwicklung im städtischen Raum und der Obdachlosigkeit diskutiert worden. Im Bereich von Behinderten ist 1996 das Programm HELIOS II angelaufen. Die Kommission will eine weitreichende Konsultation über mögliche Maßnahmen auf Unionsebene in diesem Bereich vorbereiten. Darüber hinaus sollen gemeinsame Anstrengungen in Themenbereichen wie ältere Menschen, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie die Eingliederung von Zuwanderern und ethnischen Minderheiten angestrebt werden.

Bei der öffentlichen Gesundheit sollen zu Themen, wie a) Gesundheitsdaten und -indikatoren, b) durch Umweltverschmutzung bedingte Krankheiten, c) Unfälle und Verletzungen sowie seltene Krankheiten Gemeinschaftsinitiativen gestartet werden. Konkret wollte die Kommission dabei beispielsweise Berichte über vorangegangene Maßnahmen zur Bekämpfung von Krebs und AIDS sowie eine Bewertung der Europäischen Woche der Suchtprävention vorlegen.

Um die internationale Dimension auszubauen, soll sich über die Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Ländern sowie mit Drittländern und Gebieten im Mittelmeerraum verständigt werden. Dabei wird das Ziel verfolgt, soziale Probleme auch im Kontext des globalen Handels auf die Agenda zu setzen und 'Sozialklauseln' in den verschiedenen Verträgen von Organisationen wie IAO, WTO und OECD durchzusetzen: "In Anbetracht der weltweiten Ausdehnung des Wirtschaftsverkehrs und des Handels und der daraus resultierenden transnationalen Verflechtung von Fragen der Sozial- und Beschäftigungspolitik sowie der Arbeitsbeziehungen hat die Bedeutung von internationalen Organisationen wie UN, IAO, WHO, WTO, OECD, Europarat und G7 zugenommen."⁷⁹⁹

Beim Thema, "Eine aktivere Gesellschaft" stehen die a) Entwicklung des sozialen Dialogs, b) Sozialer Dialog auf sektoraler Ebene, c) Europäisches Ausbildungszentrum für Arbeitsbeziehungen, d) Europäisches Forum für Sozialpolitik, e) Beratendes Gremium für Behinderte im Vordergrund. Um diese Maßnahmen umzusetzen, soll eine "Europäische Beobachtungsstelle für Arbeitsbeziehungen" eingerichtet werden.

⁷⁹⁸ "Die Kommission wird weiterhin einen Zweijahresbericht über die soziale Sicherheit erstellen (zweite Hälfte 1995 und 1997), der eine aktuelle Analyse der Systeme und Politiken der Mitgliedstaaten im Bereich der sozialen Sicherheit enthält. Weiterentwickelt werden außerdem das MISSOC-System (Mutual Information System on Social Security within the Community - System zur gegenseitigen Information über den sozialen Schutz in der Gemeinschaft), in dessen Rahmen vergleichende Tabellen und periodisch erscheinende Mitteilungsblätter veröffentlicht werden und das somit als Analyseinstrument dient, sowie ESSPROS (European System of Social Protection Statistics - Europäisches System der integrierten Sozialschutz-Statistik)." Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(95) 134 endg., Mittelfristiges Sozialpolitisches Aktionsprogramm, a.a.O., S. 26.

⁷⁹⁹ A.a.O., S. 33.

Schließlich sind im letzten Kapitel, "Auf dem Weg zu einer wirksameren Anwendung europäischer Rechtsvorschriften" die konkreten Maßnahmen aufgelistet, um die oben genannten Punkte umzusetzen. Dazu gehören a) Kontrolle (Umsetzung von Richtlinien, Anwendung von Richtlinien, Durchsetzung der Rechtsvorschriften, Sanktionen u.s.w.), b) Effizienz und Transparenz, c) Information und Anleitung (Veröffentlichungen⁸⁰⁰, Ausbildung und Anleitung). Der Charakter des Programms läßt sich folgendermaßen zusammenfassen:

a) Mit Blick auf die grundlegende Orientierung des Programms stellt die skizzierte Politik keine gravierende Veränderung der makropolitischen Interventionsform dar. Vielmehr läßt sich feststellen, daß die Stoßrichtung des Aktionsprogramms vor allem die Förderung der sog. *best practices* abzielt. Dadurch wird der Regimewettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten verstärkt. Indem die einzelstaatlichen Maßnahmen, institutionellen Arrangements, Regelsysteme sowie Praxen der Arbeits- und Sozialpolitik miteinander verglichen werden, sollen positive Effekte für die soziale Sicherung erzielt werden. Die EU nimmt dabei die Rolle der Koordinatorin ein. Dies soll insbesondere auf der Meso- und Mikroebene durch die Reorganisation der vorhandenen institutionellen Arrangements sowie der materiellen Ressourcen erfolgen, ohne daß ein zusätzlicher supranationaler Überbau errichtet werden soll. Es ist festzustellen, daß die grenzüberschreitenden Netzwerke, Gremien und Ausschüsse sowie die Beobachtungsstelle in diesem Prozeß immer mehr an Bedeutung gewinnen.

b) Die sozialpolitischen Initiativen des Aktionsprogrammes basieren zwar auf den europäischen Verträgen. Es handelt sich jedoch meistens um rechtsunverbindliche Empfehlungen. Allerdings tragen z. B. Urteile des EuGH (Defrenne, Bilka, Barber u.s.w.) dazu bei, die Möglichkeiten einer supranationalen Sozialpolitik zu erweitern.

c) Abgesehen von dem rechtlich unverbindlichen Charakter und den mangelnden Sanktionsmechanismen fehlt es den im Aktionsprogramm vorgeschlagenen Initiativen an finanziellen Mitteln, um diese Maßnahmen zu unterstützen. Die Mittel der Strukturfonds fördern zwar den Strukturwandel des Arbeitsmarktes, aber sie sind wegen ihrer sehr begrenzten materiellen Ausstattung für die europaweite Entwicklung des Wohlfahrtsstaates völlig unzureichend.

Hier scheint die These von G. Majone zu greifen, die davon ausgeht, daß der grundlegende Charakter der europäischen Sozialpolitik in ihren *sozialregulativen Aspekten* liegt und weniger *in der sozialen Sicherung selber*. Problematisch an dieser Sichtweise ist jedoch, daß Majone die Form der postfordistischen Sozialregulation mit fordistischen Kriterien messen

⁸⁰⁰ "Dazu werden gehören:

- eine Übersicht über das gesamte Sozialrecht der Union (zweite Hälfte des Jahres 1995);
- ein Leitfaden für nationale Maßnahmen zur Anwendung von Rechtsvorschriften;
- eine Reihe von Leitfäden über die soziale Sicherheit von Personen, die innerhalb der Europäischen Union zu- und abwandern (erste Hälfte des Jahres 1995);
- ein Memorandum über die Wahrung der Ansprüche von Arbeitnehmern beim Übergang von Unternehmen (zweite Hälfte des Jahres 1995);
- ein jährlicher Bericht über Chancengleichheit für Frauen und Männer (1996);
- die Aktualisierung der vergleichenden Stufe über Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen;
- eine allgemeine Broschüre über den Europäischen Sozialfonds 'Entwicklung der Humanressourcen in der Union 1994-1999' und
- ein für KMU bestimmtes Handbuch für die Überwachung von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz." A.a.O., S. 39-40.

will. Selbstverständlich gibt es heute keine wohlfahrtsstaatsähnliche Struktur in der EU. Ob dies so bleibt, hängt aber eher davon ab, wie weit sich langfristig die grundlegende Transformation der Wirtschaftsstruktur, der Politik und die Identitätsbildung der Union fortsetzt. Und auch eine Sozialpolitik auf europäischer Ebene würde anders aussehen als die universalistische und zentralverwaltete des fordistischen Sozialstaats. Darüber hinaus müssen die neuen Bereiche und Arenen durch immer mehr transnationale Initiativen reguliert werden. Gerade in solchen Bereichen will die Kommission mit anderen grenzüberschreitenden Akteuren zusammenarbeiten.

d) Die Sozialpolitik der Gemeinschaft ist nicht darauf ausgerichtet, die nationale Sozialpolitik abzulösen bzw. zu substituieren, sondern ihr Verhältnis zueinander ist komplementär. Die Kommission versucht insofern durch Vergleich, Beobachtung, und Koordinierung der einzelstaatlichen Maßnahmen eine sozialpolitische 'best-practice' zu fördern. Gleichzeitig versucht sie aufgrund ihrer neu gewonnenen Befugnisse und Aufgaben weitere innovative sozialpolitische Konzepte einzubringen. Der doppelte Charakter der europäischen Sozialpolitik scheint deshalb mehr als ein Ansatz des Regimewettbewerbs zu sein, wo hauptsächlich aus der Perspektive der nationalstaatlichen Sozialpolitik die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik betrachtet wird.

e) Dennoch weist die europäische Sozialpolitik neben der fehlenden materiellen, institutionellen, und personellen Grundlage keine homogene Struktur auf. Sie wird nach wie vor von der institutionellen Vielfalt der unterschiedlichen, national spezifischen Organisationen, Finanzierungen, Leistungen (Geld- und Sachleistung) bestimmt. Diese historisch gewachsene Vielfalt kann nicht automatisch von der europäischen Dimension abgelöst werden. Vielmehr wird sich die europäische Sozialpolitik zwischen Vereinheitlichungsstreben und Wettbewerb differenziert im Mehrebenensystem artikulieren.

Im folgenden soll die Frage beantwortet werden, warum es einer transnationalen, sozialen Regulation bedarf:

a) Mit der grundlegenden Spannung, die der Prozeß der *negativen* Marktintegration produziert, wird die Legitimation des ganzen Integrationsprojektes in Frage gestellt. Insbesondere ist die seit den 80er Jahren andauernde neoliberale Restrukturierung mit der Verschärfung der Beschäftigungsprobleme und des sozialen und regionalen Gefälle zunehmend an eine *soziale* Grenze gestossen. Das Integrationsprojekt ist ohne eine relevante soziale Sicherung mit wachsenden inneren Konflikten konfrontiert.

b) Mit dem Fortschreiten der Integration haben sich zahlreiche Akteure, Verbände und Ausschüsse sowie transnationale Organisationen an der Politikformulierung direkt oder indirekt beteiligt. Insbesondere verschiedene Expertengruppen, Arbeitsausschüsse und die Beratung durch den Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) haben die Politikformulierung beeinflusst. Weiterhin hat auch die Mitwirkung des EP auf die Politikgestaltung eingewirkt. Neben diesen offiziellen und formalen Organisationen haben transnationale Netzwerke - also die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und das Engagement der verschiedenen Verbände, Organisationen und NGOs - die Europäisierung der sozialen Dimension vielfältig erweitert. Darüber hinaus: Wichtig ist, daß nicht nur die bekannte Rolle der Kommission als 'policy-

maker', sondern auch die integrationsfreundlichen Urteile des EuGHs maßgeblich zur Transnationalisierung der Sozialpolitik beigetragen haben.

c) Drittens ist diese Tendenz vor allem Ausdruck des grundlegenden Strukturwandels in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Mit der ökonomischen Globalisierung ist die Entnationalisierung der Politik verbunden. Dennoch sollte das Ausmaß dieser Veränderung nicht übertrieben werden, weil diese Entnationalisierung der Politik weder das Ende der nationalen Politik noch eine umfangreiche Supranationalisierung bedeutet. Vielmehr handelt es sich um eine Transformation des Nationalstaates, eine Veränderung seiner Aufgaben und Schwerpunkte und gleichzeitig eine gewisse Öffnung der Politikgestaltung nach unten und nach oben.⁸⁰¹ Zu beachten ist dabei, daß diese Transformation weniger durch technische und ökonomische Gesetzmäßigkeiten, sondern vielmehr durch politische Entscheidungen eingeleitet und beschleunigt wurde. Es ist also als *ein politisches Projekt* aus der Krise des Fordismus entstanden. Gleichzeitig muß diese strukturelle Veränderung im Zusammenhang mit der langfristigen historisch-strukturellen Perspektive verknüpft werden.

Sowohl die Restrukturierung der Weltwirtschaft als auch die Reorganisation des Nationalstaates bringt kein einheitliches postfordistisches Akkumulationsregime bzw. keine einheitliche Regulation hervor. Die Transformation basiert nach wie vor auf nationalstaatlichen Akkumulationsregimes und Regulationsweisen. Die Schwachstelle dieser Erklärung liegt darin, daß sich der Übergang vom Fordismus zum Postfordismus parallel zum Prozeß der Entnationalisierung vollzieht. Die diskontinuierliche Entwicklung der europäischen Sozialpolitik ist als Teil dieses Prozesses zu begreifen. Entnationalisierung bedeutet demnach, daß sich die Verflechtungs- und Artikulationsformen von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft verändern. Das kann nicht nur zur Folge haben, daß die nationale Politik geschwächt wird, sondern auch, daß *bestimmte* Politikfelder gestärkt werden.

Allerdings läßt sich beobachten, daß die Akkumulationsregimes und Regulationsweisen in der EU nicht mehr bei der fordistischen Nationalstaatszentriertheit verbleiben. Einerseits vollzieht sich ein Wandel der Akkumulationsstruktur von einem durch den Produktionsbereich getriebenen Wachstumsprozeß zu einer zunehmend durch fiktives Kapital bestimmten postindustriellen Ökonomie. Andererseits werden die Produktionsstrukturen zunehmend transnational und global jenseits der Grenze des Nationalstaates organisiert. Infolge dessen wird die strukturelle, funktionale und territoriale Restrukturierung und Erosion des Sozialstaates beschleunigt. Unter diesen Umständen ist die Entnationalisierung der Ökonomie in der EU weitgehend vorangeschritten. Aus dieser veränderten politischen, institutionellen und strukturellen Perspektive stellt sich nun die Frage, wie und ob die europäische Sozialpolitik in der

⁸⁰¹ Vgl. B. Jessop, Die Zukunft des Nationalstaats – Erosion oder Reorganisation? – Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, in: S. Becker/T. Sablowski/W. Schumm (Hg.), *Jenseits der Nationalökonomie? – Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Argument-Sonderband Neue Folge AS 249, Berlin; Hamburg 1997, S. 50-95. "The particular form of displacement of the national state in a post-Fordist period, however, does not mean that political space itself has disappeared or that it has floated upward towards some nebulous and institutional-less international space. The current round of restructuring is shifting the spaces of accumulation and with it the 'real geographies of social action' (...)." J. Brodie, *New State Forms, New Political Spaces*, in: R. Boyer and D. Drache (ed.), *States Against Markets – the limits of globalization*, New York 1996, S. 396.

gegenwärtigen herrschenden Form des Integrationsprojektes über die strukturelle Grenze hinaus weiterentwickelt werden kann.

Dabei bestehen als strukturelle Hemmnisse für eine europäische Sozialpolitik - trotz der sozialstrukturellen, politischen und ökonomischen Faktoren, die die transnationale Sozialpolitik beeinflussen - folgende Widersprüche: Die strukturelle Grenze der sozialpolitischen Innovation unter der gegenwärtigen, stabilitätsorientierten WWU. Dies ist neben den fehlenden materiellen Ressourcen und der institutionellen Unterentwicklung eine entscheidende Blockade für eine Europäisierung der Sozialpolitik. Die Hinwendung zu einer monetären Integration (anstatt einer realwirtschaftlichen Integration) ist dabei aus der immanenten Integrationslogik der Liberalisierung (und nicht der sozialen Gestaltung) oder des Marktes ableitbar. Allerdings wird der sozialpolitische Handlungsspielraum im Binnenmarkt und der europäischen Währungszone immer mehr von der supranationalen Geldpolitik und der strategischen Ausgabenkontrolle eingeschränkt. Gleichzeitig bedeutet in diesem Zusammenhang die sozialpolitische Bewahrung der nationalstaatlichen Zuständigkeit - ohne ein europäisches 'reembedding' - nichts anderes als ihre passive und degressive Anpassung an die Wettbewerbsanforderung. Von daher wird die europäische Sozialpolitik entscheidend davon abhängen, wie diese Grundlogik der Wirtschaftsintegration modifiziert oder intensiviert werden kann.

Wichtig ist weiter, wie die Spannungen in der normativen Politikorientierung bezüglich der sozialen Dimension von den politischen Eliten, von der Eigendynamik der europäischen Institutionen und der zunehmenden transnationalen Netzwerke sowie von den Reaktionen der Gesellschaft mittelfristig artikuliert werden. Dabei kann man vorsichtig darauf aufmerksam machen, wie die Logik der Doppelbewegung von Polanyi *auf der transnationalen Ebene nun in der EU* neu artikuliert und durchgesetzt wird. Die Anwendung der Doppelbewegung Polanyi's zur Entwicklung der europäischen Sozialpolitik ist m. E. nur möglich, wenn eine langfristige historisch-strukturelle Analyse im Sinne von F. Braudel vorgenommen wird.

5.1.4 Die Sozialregulation im Amsterdamer Vertrag

5.1.4.1 Beschäftigungskapitel

In der politischen Grundorientierung des Weißbuches von 1993 wird in einigen Punkten, bezogen auf die Ziele und Schwerpunkte der Integration, eine neue Form der Regulation aufgezeigt. Während das Weißbuch von 1985 vor allem ein Deregulierungsprogramm präsentierte, betonte das Weißbuch von 1993 zwei neue Aspekte. Im Vergleich zu den vorangegangenen Programmen war es zwar ebenfalls stark angebotsorientiert, gleichzeitig kam in ihm aber auch der Delorsche Ansatz zum Ausdruck, die neoliberale Deregulierung mit einer keynesianischen Interventionspolitik zu verbinden (transeuropäische Netze, aktive Arbeitsmarktpolitiken etc.). Damit kam es zu einer anderen Akzentsetzung, die sich von der neoliberalen Parole der 80er Jahre des "more market, less state" bzw. des 'minimal state' abheben wollte⁸⁰².

⁸⁰² Vgl. R. Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, New York 1974.

Das Delors Weißbuch von 1993 hatte zwar ebenfalls Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in den Vordergrund gestellt, gleichzeitig wurden jedoch auch in der Beschäftigungspolitik neue Akzente gesetzt. Die hier verkündeten politischen Initiativen zur Schaffung von mehr Beschäftigung waren: a) Sozialer Dialog und weitere Förderung moderater Lohnverhandlung auf der makroökonomischen Ebene, b) Entwicklung der Humanressourcen mit einem Programm zur Förderung von Investitionen in die Qualifikation der Arbeitskräfte, c) Reform der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme, d) die Förderung von KMU, die für ca. 70% der Beschäftigung in der Union verantwortlich sind, sowie von 'venture capital'. In dieser Weise wollte das Weißbuch durch ein wettbewerbsorientiertes Bildungssystem und ein innovationsorientiertes Unternehmertum das Beschäftigungsproblem in der Union überwinden.

Die Hintergründe für die Entstehung dieser neuen interventionistischen Politiken sind vielfältig: Erstens waren mit der sog. Post-Maastricht-Krise die Legitimationsprobleme des verfolgten Integrationspfades deutlich zutage getreten. Mit dieser Krise und der Rezession von 1992/93 wuchsen die Zweifel und der Widerstand an einem monetär verengten Integrationsprojekt, das mit dem Maastrichter Vertrag angepeilt wurde. Da diese neue Stimmungslage letztlich den Erfolg des Maastrichter Projektes in Frage stellen konnte, war eine Reaktion der Gemeinschaft unvermeidlich. Die Antwort, die die Gemeinschaft im Weißbuch gegeben hatte, war neben der Fortsetzung der neoliberalen Politik wie Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung eine parallele Hervorhebung keynesianischer Elemente. Zweitens entstanden die europaweit angelegten, großen Projekte wie der Aufbau von transeuropäischen Infrastrukturnetzen als Teil eines gesamteuropäischen Restrukturierungskonzepts. Dieses beinhaltete ein sehr ambitioniertes Programm, mit dem man nicht nur die Strukturschwäche der Gemeinschaft zu überwinden, sondern auch durch die Erweiterung des produktiven Wirtschaftsraums nach Osteuropa die dortige Transformationskrise zu meistern hoffte.

Damit hat man eine dauerhafte Stabilität und wirtschaftliches Wachstum sicherzustellen gehofft. Drittens war die Problematik der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung nicht nur konjunktureller Natur, sondern es mußten auch strukturelle und technische Ursachen berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund wollte man durch die Verbesserung der internen und externen Wachstumsbedingungen die Post-Maastricht-Krise überwinden und dem Integrationsprozeß einen neuen Impuls geben. Damit wurde ein 'policy-mix' als Kombination von makroökonomischer Politik und Strukturpolitik initiiert. Dennoch war dies keine traditionelle nachfrageorientierte und nationalstaatszentrierte Maßnahme, sondern *das Projekt eines angebotsorientierten europäischen 'workfare Regime'*⁸⁰³.

Der Grundkonzeption des Weißbuches kam in den 90er Jahren insbesondere in der Beschäftigungsfrage eine erhebliche Bedeutung zu. Angesichts einer durchschnittlichen Ar-

⁸⁰³ "Abstrakt formuliert bestehen die charakteristischen ökonomischen und sozialen Funktionen des >>schumpeterianischen Workfare-Regimes<< darin, in offenen Ökonomien Produkt-, Prozess-, Organisations- und Marktinnovationen zu fördern, um die strukturelle Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft durch Interventionen auf der Angebotsseite so weit wie möglich zu stärken, und die Sozialpolitik den Erfordernissen der Arbeitsmarktflexibilität bzw. den Zwängen der internationalen Konkurrenz unterzuordnen. In beidererlei Hinsicht schließt dies ein Bewußtsein des internationalen Kontextes der Wirtschafts- und Sozialpolitik ein, das weitaus größer ist als jene, das die Blütezeit des keynesianischen Wohlfahrtsstaates prägte." B. Jessop, Die Zukunft des Nationalstaates: Erosion oder Reorganisation, in: S. Becker, T. Sablowski, W. Schumm (Hg.), Jenseits der Nationalökonomie?..., a.a.O., S. 50-95, hier: S. 73.

beitslosenquote von 11% und der verschärften Legitimationskrise in der Gemeinschaft wurde die Schaffung von Arbeitsplätzen zum Schwerpunktthema in der europäischen Sozialpolitik. Vor diesem Hintergrund war das Thema 'Beschäftigung' bei der Essener Gipfelkonferenz von 1994 *getrennt* von den sozialpolitischen Themen zum ersten Mal offiziell auf der Tagesordnung. Daß dieses Thema während der britischen Ratspräsidentschaft auf die Agenda gesetzt wurde, entbehrt zwar – angesichts der vielfältigen Blockaden durch die Briten – nicht einer gewissen Ironie. Gleichzeitig war gerade dies auch ein Zeichen, daß die Beschäftigungsfrage für die Zukunft des Integrationsprojektes eine entscheidende Bedeutung bekommen hatte. Dabei gründete sich die gemeinschaftliche Initiative für die Beschäftigungspolitik, die Großbritannien verfolgte, in erster Linie auf Elemente von Flexibilisierung und Deregulierung. In diesem Sinne war sie nichts anderes als eine neoliberale Arbeitsmarktpolitik. Dennoch erlangte das Agendasetting in der sozialpolitischen Debatte der Gemeinschaft eine besondere Relevanz. Durch die Weißbücher zur Wettbewerbsfähigkeit (1993) und zur Europäischen Sozialpolitik (1994) und das Aktionsprogramm (1995) wurde die Beschäftigungskrise zu einem Thema gemeinschaftlicher Politik. Die Regierungskonferenz (IGC) von 1996 bis 1997 erklärte ihre Lösung zur sozialpolitischen Schlüsselfrage. Hier wurde schließlich für die Beschäftigung ein eigenes Kapitel in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen und damit die rechtliche und vertragliche Grundlage für diesen Politikbereich geschaffen. Dennoch hatten die folgenden Vorabentscheidungen den Verhandlungsspielraum sehr eingeengt: a) Die Beschäftigungspolitik liegt zu allererst in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, b) Die Vertragsänderungen sollten keineswegs die Grundlage der Wirtschafts- und Währungsunion berühren⁸⁰⁴ und c) Um die Beschäftigungspolitik auf der gemeinschaftlichen Ebene zu fördern, sollten der Gemeinschaft keine zusätzlichen Kosten entstehen.

Der Umfang, Inhalt und Charakter von gemeinschaftlichen Beschäftigungsinitiativen wurde auf diese Weise sehr stark beschränkt. In der Regierungskonferenz wurden die Verhandlungen durch die unterschiedlichen Auffassungen dreier Gruppen geprägt. Die erste Gruppe zu der Schweden und Österreich gehörten, die eine starke sozialdemokratische und korporatistische Tradition haben, war für eine aktivere Beschäftigungspolitik der Gemeinschaft. Die zweite Kerngruppe mit Staaten wie Großbritannien, die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich stand solch 'inszenierten' Gemeinschaftsinitiativen zur Beschäftigungspolitik skeptisch gegenüber. Sie favorisierten eher eine neoliberale Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik und wollten zunächst kein Kapitel über Beschäftigung in den Vertrag aufnehmen. Die anderen Mitgliedstaaten lagen als dritte Gruppe irgendwo zwischen diesen beiden Positionen. Mit dem Entwurf eines Beschäftigungskapitels unter der irischen Ratspräsidentschaft geriet die Regierungskonferenz allerdings in eine neue Phase, da die Auseinandersetzungen zwischen der BRD und Frankreich um die Einführung des 'Stabilitätspaktes' bei der EWWU eine neue Konstellation von Befürwortern und Gegnern zur Folge hatte.

⁸⁰⁴ "Art. 127 Abs. 2 EGV-A verpflichtet die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten zur Übereinstimmung mit den nach Art. 99 Abs. 2 EGV-A verabschiedeten wirtschaftspolitischen Grundzügen, die wiederum den grundlegenden wirtschaftspolitischen Zielen des EG-Vertrages, Preisstabilität, gesunde Haushalte und eine ausgeglichene Handelsbilanz, untergeordnet sind." S. Meinert, Die Europäische Union als Werte- und Sozialgemeinschaft, in: W. Weidenfeld (Hg.), Amsterdam in der Analyse, Gütersloh 1998, S. 184.

Insbesondere mit den Regierungswechseln in Großbritannien und Frankreich wurde die Verhandlungsatmosphäre für die Einführung eines Beschäftigungskapitels insgesamt günstiger. Nur die BRD war als letzter Gegner übriggeblieben⁸⁰⁵. Gleichzeitig wurden vor der Auswahl von Teilnehmerstaaten für die dritte Stufe der WWU die unterschiedlichen Konzepte zur Ausgestaltung der WWU zwischen BRD und Frankreich immer deutlicher. Während Deutschland von den Teilnehmern eine zusätzliche Garantie für eine stabilitätsorientierte Geld- und Fiskalpolitik (sog. 'Stabilitätspakt') einforderte, wollte Frankreich eine Flankierung der WWU durch eine europäische 'Wirtschaftsregierung'.

Im nachfolgenden Kompromiß wurde einerseits die Forderung der deutschen Regierung nach einem Stabilitätspakt durchgesetzt, wonach die Länder, die die Konvergenzkriterien nicht einhalten, mit einem Bußgeld bestraft werden sollten. Andererseits wurden die Forderungen Frankreichs, wonach man nicht nur die Geld- und Währungsstabilität, sondern auch Wirtschaftswachstum und das Sozial- und Beschäftigungsproblem mitberücksichtigen sollte, angenommen. Durch diesen deutsch-französischen Kompromiß ist die EWWU mit der Einführung des Euro in eine neue historische Etappe eingetreten. Zugleich hatte die deutsche Regierung ihre ablehnende Haltung gegenüber einem Beschäftigungskapitel im Vertrag aufgegeben. Damit ist die Beschäftigungspolitik in den Amsterdamer Vertrag integriert worden.⁸⁰⁶ Dies ist für die weitere Entwicklung der europäischen Sozialdimension von großer Bedeutung.

In der Revision des Vertrages ist die Beschäftigungsfrage von den bestehenden sozialpolitischen Bereichen getrennt thematisiert und damit als eine Schlüsselaufgabe des Integrationsprojekts anerkannt worden. Desweiteren hat der Koordinierungsbedarf nationaler Lohn-, Finanz- und Geldpolitik mit dem Beginn der WWU einen zusätzlichen Anlaß für die Einführung einer eigenen europäischen Beschäftigungspolitik gegeben. Ihre Grundkonzepte basieren zwar bisher im wesentlichen auf einer Fortsetzung der neoliberalen Arbeitsmarktphilosophie, aber sie bilden unter den Bedingungen des Binnenmarktes und des Euro eine neue spezifische Regulationsform. In verschiedenen Arbeiten ist darauf hingewiesen worden, daß der Regimewettbewerb⁸⁰⁷ ein herrschendes Paradigma bei der Arbeitsmarktregulierung und Sozialpolitik bildet, wobei sich die Staaten unter der besonderen Bedingung der WWU an den sog.

⁸⁰⁵ Vgl. S. Tidow, Europäische Beschäftigungspolitik – Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses, FEG-Arbeitspapier Nr. 18, Marburg 1998, S. 44-46.

⁸⁰⁶ "Die endgültige Fassung der beschäftigungspolitischen Ausrichtung des Vertrages bleibt deutlich hinter dem Vertrag der Regierungskonferenz entwickelten Vertragsentwürfen zurück. Sah z. B. der Dubliner Entwurf noch das Ziel einer >>gemeinsamen Beschäftigungsstrategie<< in Art. 3 Abs. 1i EGV-A vor, wurde diese durch eine >>koordinierte Beschäftigungsstrategie<< ersetzt. Der Bestand nationaler Zuständigkeit hat auch über die Ergänzungen von Art. 126 Abs. 2 EGV-A (Berücksichtigung >>einzelstaatlicher Gepflogenheiten<<) und Art. 127 Abs. 1 Abs. 1 Satz 2 EGV-A (>>Zuständigkeit der Mitgliedstaaten<<) ein größeres Gewicht erhalten. Auf europäischer Ebene ist Beschäftigungspolitik auch weiterhin der Wirtschaftspolitik nachgeordnet." S. Meinert, Die Europäische Union..., a.a.O., S. 183.

⁸⁰⁷ "That European integration as we know it amounts in its core to economic liberalization is closely associated with its constitutive mismatch between the institutional range of political sovereignty and the size of the integrated market; with decentralization of politics coinciding with centralization of market making; and with the embedding of national political institutions in an international market which exposes them to pressures of *regime competition*, both forcing and enabling national governments to push back demands for political 'distortion' of that market." W. Streeck, The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems, MPIfG Diskussion Paper 98/2, S. 7.

best-practices orientieren wollen.⁸⁰⁸ Obwohl diese Sichtweise die Stoßrichtung des herrschenden Hegemonieprojektes genau definiert, scheint es nicht ausreichend zu erklären, warum die vielfältigen Initiativen der Beschäftigungspolitik auf verschiedenen Ebenen artikuliert werden.

Aus einer (neo-)korporatistischen Perspektive betrachtet Streeck die Nation und die Klasse als die zwei zentralen konstitutionellen Elemente der industriellen Beziehungen.⁸⁰⁹ Ihm zufolge hat sich trotz der *Rhetorik* von Internationalisierung und Europäisierung im Bereich der Arbeitsbeziehungen und der Sozialpolitik bei diesen Fragen bisher nicht viel verändert:

“Any attempt at harmonization faces the problem of wide, historically grown diversity of national institutions (Visser and Ebbinghaus 1992), which not only raises often insurmountable technical difficulties but also leads to harmonization having asymmetrical consequences in different countries; usually this is enough to call forth sufficient opposition to prevent it. Moreover, as to unionization, the inhibiting effects of wide differences in national economic conditions and interests are reinforced by the absence of facilitating state capacity at European level, which in turn reinforces the primacy of national forms of organization.”⁸¹⁰ Allerdings werden die Perspektive und Regulationsformen strukturell durch die Grundlogik der Marktintegration bestimmt.⁸¹¹ Betrachtet man die reale Entwicklung und das Scheitern wichtiger Initiativen, bleibt das Zentrum von Arbeitsbeziehungen und Sozialpolitik nach wie vor der Nationalstaat. Jedoch bleiben bei dieser Sichtweise Streecks m. E. zwei Fragen ungeklärt.

Unter den Bedingungen der WWU werden erstens die Staaten nicht nur einem an der ‘best-practice’ orientierten Regimewettbewerb unterworfen, sondern sie unterliegen auch der

⁸⁰⁸ “The main difference between harmonization and coordination in multi-level industrial relations is that the former suspends internal regime competition while the latter does not. As pointed out, regime competition is likely to give rise to - uncoordinated - adaptive change in national systems. Just like supranational coordination, the market pressures that issue from regime competition operate on highly heterogeneous initial conditions. *Harmonization by market forces, through the adoption by all member countries of a single ‘best practice’ model of industrial relations, therefore seems as improbable as harmonization by international institutional mandate.* Very likely, successful adjustment to the new competitive conditions, even to the extent that these are in fact the same for all countries, will require different, ‘functionally equivalent’ responses depending, above all, on countries’ initial institutional endowments. Here, too, change tends to be path-dependent and to preserve institutional diversity”, a.a.O., S. 14.

⁸⁰⁹ “International social policy, then, follows a twofold, crosscutting logic of diversity, by nation and by class. In pursuit of their interests, capital and labour have a choice in principle between building cross-national alliances within classes or national alliances between classes. How group interests align themselves with each other and with national states is affected by the constraints and opportunities offered by national and international institutions. In the process, political resources regenerated and distributed in a way that favors some interests over others, thereby conditioning the outcome of multilevel policymaking.” W. Streeck, *From Market Making to State Building?*, a.a.O., S. 416-417.

⁸¹⁰ W. Streeck, *The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems*, a.a.O., S. 10.

⁸¹¹ Er faßt den Grundcharakter dieser neuen Arbeitsbeziehung im europäischen Binnenmarkt folgendermaßen zusammen: “Given capital’s new exit options, national industrial relations in all European countries alike seem to be becoming *more voluntaristic and less obligatory*, in the sense that unions and governments are relying less on *sanctions and more on incentives* to get concessions from employers (Traxler 1993). The increased bargaining power of capital that is behind this is reflected in the governance of employment relations becoming more *pro-competitive*, in that *material rewards for workers and institutional influence for labor are more than before tied to the acceptance of a joint commitment with employers to success in competitive markets*”, a.a.O., S. 15.

Gefahr eines generellen (angebotsorientierten) Unterbietungswettbewerbs.⁸¹² Daher läßt sich die Streecksche Voraussetzung, daß kein Land allein einseitiges neoliberales 'soziales dumping' durchsetzen werde, kritisch hinterfragen.⁸¹³ Da unter den *stabilitätsorientierten makroökonomischen Rahmenbedingungen der WWU* die Einzelstaaten im Regimewettbewerb immer mehr dazu gezwungen werden, anstelle einer nachfrageorientierten Wachstums- und Beschäftigungspolitik ihre Ziele hauptsächlich durch eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Deregulierung des Sozialsicherungssystems zu erreichen, scheint der generelle Anpassungsdruck noch systematischer und härter zu werden. Unter den so *strukturierten* Wettbewerbsbedingungen können die Mitgliedstaaten *nach innen* immer mehr passive Anpassungen wie Lohnzurückhaltung, eine unternehmerfreundliche Steuerpolitik und eine wettbewerbsorientierte Einkommenspolitik durchsetzen. *Nach außen* führen die Bedingungen ohne ein soziales reembedding auf der europäischen Ebene letztlich zu einer 'beggar-my-neighbour' Politik. Von daher ist *seine* europakritische Position zwar analytisch schlüssig, politisch betrachtet ist seine Alternative jedoch *herrschaftskonform* und entspricht der strategischen Orientierung der derzeitigen postsozialdemokratischen politischen und wirtschaftlichen Eliten. Dies zeigt sich daran, daß man mit der Begründung der strukturellen Unmöglichkeit einer europäischen Option fordert, hauptsächlich mit dem vorhandenen nationalen Instrumentarium suboptimale strukturanpassende Lösungen zu finden⁸¹⁴.

Interessanterweise macht Streeck auch darauf aufmerksam, daß die neue horizontale und vertikale Vernetzung sowohl bei der sektoralen Koordinierung als auch bei der grenzüberschreitenden Netzwerk- und Koalitionsbildung im Mittelpunkt der Strukturfonds steht. Er scheint diese neuere Entwicklung als Marginalität im Vergleich zum Gewicht der nationalstaatlichen Arbeitsbeziehungen und Sozialpolitik zu betrachten. Als Gründe dafür nennt er die Abwesenheit des Prinzips der sozialen Bürgerschaft im Sinne von T.H. Marshall, die die strukturelle Grenze der Europäisierung der Arbeitsmärkte bestimmt.⁸¹⁵ Diese realistische Einschätzung Streecks trifft zwar die derzeitige Wirklichkeit der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik, aber er scheint die besonderen postfordistischen Spezifika der Akkumulation und Regulation nicht hinreichend wahrzunehmen. Um dieses Defizit der kurzfristigen realistischen Sichtweise zu überwinden, bedarf es einer langfristigen historisch- strukturellen Perspektive. Mit Hilfe der Analysen von Cox, Braudel und Polanyi kann man die neue Qualität der historischen Transformation der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik und die verän-

⁸¹² Vgl. T. Schulten/R. Bispinck (Hg.), *Tarifpolitik unter dem EURO – Perspektiven einer europäischen Koordinierung: das Beispiel Metallindustrie*, Hamburg 1999.

⁸¹³ "The notion of 'social dumping', though often deployed simplistically and insensitively, accurately captures the probability that transnational deregulation of labour and product markets will engender a process of 'regime competition', in which the achievements of labour movements and of governments committed to the social regulation of economic relations will be competitively devalued. 'Being less mobile, the only way in which both governments and labour can respond to regime competition is by offering capital positive inducements not to emigrate, which are likely to include assurances of friendly (that is, less demanding) behavior' (...)." R. Hyman, Introduction: *Economic Restructuring, Market Liberalism and the Future of National Industrial Relations Systems*, in: R. Hyman and A. Ferner (eds.) *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford; Cambridge 1994, S. 11-12.

⁸¹⁴ Hierbei kann man als Beispiele die Förderung des Niedriglohnssektors durch eine negative Einkommenssteuer sowie die Förderung der Lohnspreizung zugunsten des Dienstleistungssektors anführen.

⁸¹⁵ Vgl. W. Streeck, *Citizenship Under Regime Competition: The Case of the 'European Works Councils'* Jean Monnet Chair Paper 97/42. Florence: European University Institute, Robert Schuman Center, 1997.

dernten Gestaltungsebenen, -formen und -akteure⁸¹⁶ ergründen. Mit dieser Betrachtung läßt sich die spezifische Artikulationsform und der Charakter des postfordistischen Hegemonieprojektes genauer definieren. Und man könnte sowohl die *überzogene Globalisierungsideologie* als die *‘Grenze der Grenze’* der Globalisierung überwinden. Es wäre hilfreich aus dieser Perspektive die Geburt der *europäischen* Beschäftigungspolitik und ihre weitere Debatte zu betrachten.

Streeck zieht zweitens *die veränderte Grenze des Politischen* (im positiven und negativen Sinne) nicht in Betracht. Die zunehmenden Auswirkungen der gemeinschaftlichen sozialpolitischen Entscheidungen auf die nationalstaatlichen Regelsysteme, Praxen und Institutionen zum einen, und die wachsende Notwendigkeit der supranationalen Reregulation zum anderen transformieren das nationalstaatliche Monopol an Initiativen, Entscheidungen, Implementationen und Überwachungen. Daher sind, wie Leibfried und Pierson nachweisen⁸¹⁷, die europäischen Sozialstaaten in diesem Sinne nur *halbsouverän*. Selbstverständlich muß, wie Streeck dies macht, die neofunktionalistische Nuance der Supranationalität bei den beiden Autoren kritisiert werden. Dennoch bildet die veränderte Grenze des Politischen heute neben der Wirtschafts- und Produktionsstruktur eine entscheidende neue Qualität der Transnationalisierung⁸¹⁸. Mit anderen Worten: Der *Produktionsprozeß der Politik* in der heutigen Europäischen Union ist mit der Dichotomie von Nationalstaat und Supranationalität nicht zu erfassen. Diese Sichtweise geht vor allem davon aus, daß es keine Basis für die *fordistische* Form der Regulation mehr gibt und damit eine Rückkehr zur Nationalökonomie unmöglich ist. Die Gründe dafür sind, daß, wie Marx, Braudel und Cox gezeigt haben, die Verbreitung und Intensivierung des Markt- und Kapitalverhältnisses historisch zur Lösung vom Nationalstaat geführt haben.

Die europäische Beschäftigungspolitik kann aus dieser Perspektive weder allein das Ergebnis der institutionellen Eigendynamik bzw. kumulativen Integrationsdynamik, noch Folge intergouvernementaler Bargainingprozesse sein. Vielmehr ist sie *in den veränderten strukturellen Rahmenbedingungen des Marktverhältnisses* vor allem als eine Reaktion der politischen Strategie und Akteure zustande gekommen. In diesem Sinne ist sie vor allem als Bestandteil eines Integrations- und Hegemonieprojektes zu verstehen.

⁸¹⁶ Man hat es im Kontext der europäischen Arbeitsbeziehungen mit drei Großgruppen von Akteuren zu tun, die sich wie folgt kategorisieren lassen:

“- politische kollektive Akteure, z. B. EU-Kommission, EU-Parlament, EU-Ministerrat und die nationalen Regierungen,

- gesellschaftliche/soziale kollektive Akteure, z. B. Interessenorganisationen von Kapital und Arbeit,

- ökonomische kollektive Akteure, z. B. europäische Multis, internationale Unternehmen (strategische Allianzen usw.) und regionale Netzwerke zur Förderung der Wirtschaft. Mit *‘regionalen Netzwerken’* sind in diesem Zusammenhang lose miteinander verknüpfte (ökonomische) Wachstumsgebiete und vielfältige – soziale, organisatorische und politisch-institutionelle – Kontakte bzw. Austauschbeziehungen oder Verflechtungen gemeint. Der Schwerpunkt liegt jedoch auf den Unternehmen, deshalb die Zuordnung zu dieser Gruppe.” R. Volz und W. Mayrhofer, *Neue Akteure und Arenen in den europäischen Arbeitsbeziehungen*, in: WSI Mitteilungen 5/1999, S. 351.

⁸¹⁷ Vgl. S. Leibfried and P. Pierson, *Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe*, in: Dies. (eds.), *European Social Policy*, a.a.O., S. 43-77.

⁸¹⁸ Vgl. P. Cerny, *Reconstructing the political in a globalizing world: states, institutions, actors and governance*, in: F. Buehlens (ed.), *Globalization and the Nation-State*, Cheltenham 1999.

Die Marginalität und der periphere Charakter der europäischen Beschäftigungspolitik lassen sich allerdings bei Betrachtung der einzelnen Elemente und Maßnahmen leicht erkennen: Auf Gemeinschaftsebene beschränkt sie sich auf Informationsaustausch, Koordinierung für die Ermittlung von best-practices und Konsultationen bei der einzelstaatlichen Arbeitsmarkts- und Sozialpolitik. Die grundlegenden Merkmale lassen sich wie folgt zusammenfassen: In den makropolitischen Bereichen wie der Lohn-, Steuer- und Fiskalpolitik ist *zunächst* der Primat der nationalstaatlichen Regelungen und Praxen unberührt geblieben. Zugleich werden die strukturpolitischen Bereiche wie die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik durch die gemeinschaftliche Koordinierung auf der Meso- und Mikroebene stärker hervorgehoben.⁸¹⁹

Auf der makropolitischen Ebene sollten die Grundlagen der stabilitätsorientierten Wirtschafts-, Geld-, und Fiskalpolitik unter dem WWU-Projekt nicht berührt werden, während auf der Meso- und Mikroebene eine aktive Intervention der Regionen, Städte und Kommunen für eine *angebotsorientierte* Beschäftigungspolitik gefördert werden sollte. Dies entspricht dem Kern des *postsozialdemokratischen 'policy-mix' Konzeptes*.⁸²⁰ Das herrschende Integrationsparadigma, welches den Prinzipien *des neoliberalen Marktradikalismus* folgte, wurde angesichts der kritischen Beschäftigungslage partiell durch *eine aktivere Arbeitsmarktpolitik*⁸²¹ modifiziert. Politisch hat diese Entwicklung mit der Renaissance der Sozialdemokratie, die in fast allen Mitgliedstaaten (außer in Spanien und Irland) in den 90er Jahre wieder an die Macht gekommen ist, den wichtigsten Impuls bekommen. Es bleibt aber abzuwarten, wie weit *diese Art* der postsozialdemokratischen Reregulierungspolitik reichen wird und ob sie zur Lösung der andauernden Beschäftigungskrise und des tieferliegenden Strukturproblems des Arbeitsmarktes in der Union beitragen wird.

Solange die jeweiligen nationalen Lösungen mit den wirtschafts-, fiskal- und geldpolitischen Maßnahmen auf der europäischen Ebene nicht enger miteinander gekoppelt werden, ist die Gefahr des Scheiterns einer solcher Politik evident. *Zumal der postsozialdemokratische 'policy-mix' die neoliberalen Umbaukonzepte des Sozialstaates mit Dezentralisierung, Deregulierung und Flexibilisierung gar nicht aufgegeben hat, sondern diese im Gegenteil fortsetzt. Gleichzeitig werden aber auch neue Akzente in der notwendigen europäischen Reregulierung*

⁸¹⁹ Zu erwähnen sind hierbei der Aufbau von interaktiven Netzwerken des Arbeitsmarktes sowie der grenzüberschreitenden Beobachtungsstelle für die Beschäftigung, die gezielte Förderung von Bildung und Ausbildung sowie zahlreiche Programme in diesen Bereichen und die aktivere Förderung der lokalen und kommunalen Beschäftigungsinitiativen (*'local development and employment initiatives: LDEIs'*) Vgl. European Commission, Directorate-General für Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Unit V/A.1, First report on local development and employment initiatives - Lessons for territorial and local employment pacts, Brüssel 1997

⁸²⁰ Im Vergleich dazu stellt P. Teague die Alternative einer neokeynesianischen Beschäftigungspolitik vor: "First, government, trade unions and employers should come together to develop co-ordinated wage-bargaining procedures. Second, greater emphasis should be placed on improving placement services for the unemployed and appropriate training initiatives to reduce mismatch unemployment. Third, a range of measures should be introduced to help solve the problem of long-term unemployment." P. Teague, *Between New Keynesianism and deregulation: employment policy in the European Union*, in: *Journal of European Public Policy*, 3, 1994, S. 325.

⁸²¹ "Arbeitsmarktpolitik zielt auf die Einsatzbedingungen von Arbeitskräften (Ausbildung, Qualifikation, Mobilitätsanforderungen, Arbeitslohn), auf die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse (Teilzeit-/Vollzeitarbeitsverhältnisse, Kündigungsrechte, flexible/starre Arbeitszeiten etc.), auf die institutionelle Ausgestaltung des Arbeitsmarktes (amtliches/privates Vermittlungssystem, Arbeitslosenversicherung, lohnbezogenes Abgaben-/Steuersystem) und schließlich auf die direkte Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten durch öffentliche Einrichtungen bzw. Subventionierung (zweiter Arbeitsmarkt)." R. Welzmüller, *Europäische Währungsunion und Beschäftigungspolitik*, in: T. Schulten/R. Bispinck (Hg.), *Tarifpolitik unter dem EURO*, a.a.O., S. 246.

gesetzt. Insgesamt läßt sich keine neue Qualität der Politik erkennen, sondern eher eine Kontinuität des grundlegenden Paradigmenwechsels von der fordistischen staatlich-geregelten Sozialversicherung mit gesetzlich garantierten sozialen Rechten und einem zentralisierten Kollektivverhandlungssystem zu einer postfordistischen Regulationsweise mit der Dezentralisierung und Privatisierung der Sozialversicherungssysteme (d.h. also einer Rekonstitution zwischen der öffentlichen und privaten Sphäre mit der Betonung von mehr Eigenvorsorge und -verantwortung) und einer Dezentralisierung des Tarifvertragssystems mit einer generellen Flexibilisierungstendenz.⁸²²

Seit den 80er Jahren haben sich die Wege aus der Krise in vielfältigen, national unterschiedlichen Formen vollzogen. Gegegenwärtig ist bei der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik eine Mischform der verschiedenen Politikorientierungen festzustellen. Konkret scheint dies aber in Konkurrenz zwischen einer neoliberalen Preiswettbewerbsorientierung und der sog. postsozialdemokratischen Systemwettbewerbsstrategie artikuliert zu werden. In dessen Folge wurde zwar das Beschäftigungskapitel in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen, aber "eine originäre europäische Beschäftigungspolitik mit substantiellen Befugnissen der EU-Institutionen"⁸²³ ist nicht vereinbart worden: "Art. 127 Abs.1 EGV-A betont ergänzend die weiterhin bestehende nationale Kernzuständigkeit. Der Vertrag legt ausdrücklich fest, daß die Möglichkeit zur Harmonisierung von Rechtsvorschriften auf Gemeinschaftsebene im Bereich der Beschäftigungspolitik nicht besteht."⁸²⁴

Die Beschäftigungsinitiative auf europäischer Ebene soll somit hauptsächlich auf eine koordinierte Beschäftigungsstrategie beschränkt bleiben und gleichzeitig ist der Bestand nationaler Zuständigkeit durch die Bestimmungen des Vertrags bestätigt worden: "Berücksichtigung einzelstaatlicher Gepflogenheiten" (Art. 126 Abs. 2 EGV) und "Zuständigkeit der Mitgliedstaaten" (Art. 127 Abs. 1 Satz 2 EGV-A). Auf europäischer Ebene ist Beschäftigungspolitik auch weiterhin der Wirtschaftspolitik nachgeordnet: "Die Priorität der stabilitätspolitischen Bestimmungen zur WWU wurde mit dem Stabilitätspakt noch verstärkt. Zur Bewältigung der Massenarbeitslosigkeit in der Union bleiben damit zunächst nur die Hoffnung auf ein stetiges Wirtschaftswachstum, die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und eine aktive, aber kostenneutrale Arbeitsmarktpolitik als gemeinsamer Nenner europäischer Beschäftigungspolitik."⁸²⁵

Die Bedeutung des Beschäftigungskapitels läßt sich jedoch an den folgenden drei Punkten erkennen. Mit dem Amsterdamer Vertrag ist erstens die *Beschäftigungsförderung explizit als eine Gemeinschaftsaufgabe* festgelegt worden, und sie hat damit *eine rechtliche und vertragliche Grundlage* erhalten. Die Schwerpunkte der gemeinschaftlichen Beschäftigungspolitik liegen in der "Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren, um die Ziele von Artikel 2 des Vertrages über die Europäische

⁸²² Vgl. B. Jessop/H. Kastendiek/K. Nielsen/O. K. Pedersen (Hg.), *The Politics of Flexibility – Restructuring State and Industry in Britain, Germany and Scandinavia*, Hants; Vermont 1991.

⁸²³ S. Meinert, *Die Europäische Union als Werte- und Sozialgemeinschaft*, a.a.O., S. 182.

⁸²⁴ Ebd. S. 182-183

⁸²⁵ A.a.O., S. 183.

Union und des Artikels des vorliegenden Vertrages zu erreichen.”⁸²⁶ Desweiteren ist das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus aufgrund der Querschnittsklausel in Art. 127 Abs. 2 EGV-A bei “*allen Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen*” zu berücksichtigen.⁸²⁷

Zweitens muß ein wichtiger Aspekt bei dem *Entscheidungsverfahren* in Betracht gezogen werden, weil hier *die qualifizierte Mehrheit im Rat* gilt. Der Rat und die Kommission legen einen gemeinsamen Jahresbericht über die Beschäftigungslage vor und der Europäische Rat nimmt hierzu Schlußfolgerungen an (Art. 128 Abs. 1 EGV-A). “Anhand der Schlußfolgerungen des Europäischen Rates legt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und des in Artikel 130 genannten Beschäftigungsausschusses jährlich mit qualifizierter Mehrheit Leitlinien fest, welche die Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigen. Diese Leitlinien müssen mit den nach Artikel 99 Absatz 2 verabschiedeten Grundzügen in Einklang stehen.”⁸²⁸

Schließlich ist im Amsterdamer Vertrag ein Beschäftigungsausschuß für die europäische Beschäftigungspolitik ins Leben gerufen worden.⁸²⁹ Dieser verfolgt die Beschäftigungslage und -maßnahmen der Mitgliedstaaten bzw. der Union und unterstützt sie durch Stellungnahmen bei der Vorbereitung der jährlichen Beschäftigungsleitlinien. Anzumerken ist weiterhin: “Für die Bereiche Beschäftigungsförderung nach Art. 129 EGV-A, Berufsbildung (Art. 150 Abs. 4 EGV-A), Teile der Sozialpolitik (Art. 42 EGV-A) und die Transeuropäischen Netze (Art. 154-156 EGV-A) findet künftig das Mitentscheidungsverfahren Anwendung.”⁸³⁰

Die gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik sieht drittens vor, daß die jährliche Festlegung beschäftigungspolitischer Leitlinien nach Art. 126 EGV-A durch den Rat die Konvergenz der nationalen Beschäftigungspolitiken gewährleisten soll. “Jeder Mitgliedstaat übermittelt dem Rat und der Kommission jährlich einen Bericht über die wichtigsten Maßnahmen, die er zur Durchführung seiner Beschäftigungspolitik im Lichte der beschäftigungspolitischen Leitlinien nach Absatz 2 getroffen hat.”⁸³¹ Die Sanktionsmaßnahmen sind jedoch nach diesem Artikel auf Empfehlungen beschränkt: “Der Rat kann dabei auf Empfehlung der Kommission

⁸²⁶ Vgl. Art. 125 EGV-A. Meinert unterscheidet die qualitative und quantitative Beschäftigungspolitik folgendermaßen: “Die Zielbestimmung eines >>hohen Beschäftigungsniveaus<< birgt sowohl einen quantitativen - die Reduzierung der Arbeitslosigkeit - als auch qualitative Aspekte, wie die Nutzung und Weiterentwicklung der beruflichen Qualifikationen, den Einklang der Arbeitsbedingungen mit menschlichen Erfordernissen, Chancengleichheit sowie ein angemessenes Einkommen und ein hinreichender sozialer Schutz. Über mögliche Konflikte dieser beiden Zielperspektiven schweigt sich der Vertrag weitgehend aus.” Meinert, Die Europäische Union..., a.a.O., S. 183-184.

⁸²⁷ “Eine klare Priorität läßt sich hieraus freilich nicht ableiten. Art. 126 Abs. 1 EGV-A verpflichtet die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten zur Übereinstimmung mit den nach Art. 99 Abs. 2 EGV-A verabschiedeten wirtschaftspolitischen Grundzügen, die wiederum den grundlegenden wirtschaftspolitischen Zielen des EG-Vertrages, Preisstabilität, gesunde Haushalte und eine ausgeglichene Handelsbilanz, untergeordnet sind”, a.a.O., S. 184.

⁸²⁸ Art. 128 Abs. 2 EGV-A

⁸²⁹ “Überraschend ist, daß die europäischen Sozialpartner nicht mit in den Beschäftigungsausschuß – im Gegensatz zu dem ESF-Ausschuß nach Art. 124 EGV- einbezogen sind, obwohl sie die primäre Zuständigkeit für die Organisation des Arbeitsmarktes besitzen.” A. Aust, Der Amsterdamer Vertrag: “Vertrag der sozialen Balance”? Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996/97, in: Zeitschrift für Sozialreform, 43, 10, 1997, S. 766.

⁸³⁰ Meinert, Die Europäische Union..., a.a.O., S. 185.

⁸³¹ Art. 128 Abs. 3 EGV-A.

mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, wenn er dies aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung für angebracht hält.“⁸³² Dies ist zwar ein schwaches Mittel, aber weitergehende Vorschläge wie die von Österreich, die konkretere und schärfere gemeinschaftliche Sanktionsmaßnahmen vorsahen, waren nicht durchsetzbar. Allerdings liegt die Bedeutung der Leitlinien darin, daß man versucht, in der WWU zwischen den Regionen und den Staaten keinen einseitigen Unterbietungswettbewerb zuzulassen. Stattdessen wird versucht, durch eine Erhöhung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit die Grundlage für eine gemeinsame Kultur zur Förderung der Beschäftigung und der Arbeitsmarktregulierung zu schaffen.

Die Leitlinien zur Beschäftigung sind bis jetzt der Kern der europäischen Beschäftigungsstrategie.⁸³³ Auf dem Luxemburger Sondergipfel zur Beschäftigungspolitik vom November 1997 konnten sich die Mitgliedstaaten aber nur in einem sehr beschränkten Umfang über eine rechtsverbindliche Koordinierung einigen. Während die Bundesrepublik Deutschland, Spanien und Portugal mit der Begründung unterschiedlicher Beschäftigungsprobleme einem einheitlichen quantitativen Ziel der Beschäftigung ablehnend gegenüberstanden, zogen Länder wie Italien und BRD in diesem Zusammenhang auch das zur Verfügung stehende statistische Material der Gemeinschaft in Zweifel⁸³⁴. Auf jeden Fall sind auf dem Luxemburger Gipfel nach dem Art. 128 EGV-A wenn auch in einer sehr allgemeinen und sehr stark reduzierten Form *erstmalig* Leitlinien über die Beschäftigung vereinbart worden.⁸³⁵ „Die Leitlinien gliederten sich in vier thematische Schwerpunkte (Unternehmergeist, Beschäftigungsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit, Chancengleichheit) und wiederholten die bekannten Politikempfehlungen (Senkung der Lohnnebenkosten, Flexibilisierung der Arbeitsverträge, Ausbau von Risikokapitalmärkten). Sie spiegelten aber auch die Überlegungen wider, die die Kommission bereits in ihrer Forderung nach einem neuen Partnerschaftskonzept und nach einem Vertrauenspakt vorgebracht hatte. Neben örtlichen Beschäftigungsinitiativen und regionalen Beschäftigungspakten wird den Mitgliedstaaten empfohlen, innerhalb der Sozialwirtschaft arbeitsplatzschaffende Möglichkeiten entschlossener auszuschöpfen. Umfassend einbezogen wurden auch die Sozialpartner. Sie sollten nicht nur eine Rahmenvereinbarung über die unionsweite Bereitstellung von Ausbildungsplätzen und Praktiken schließen und sich um eine maßvolle Lohnpolitik bemühen, sondern insbesondere in Wirtschaftszweigen, in denen ein tiefgreifender Strukturwandel stattfindet, Vereinbarungen über die Arbeitsorganisation und flexible Arbeitsregelungen gegebenenfalls mit Arbeitszeitverkürzung aushandeln (...)“⁸³⁶

⁸³² Art. 128 Abs. 4 EGV-A.

⁸³³ „Im Zentrum des Beschäftigungskapitels steht die, spätestens seit dem Sondergipfel in Nordwijk unbestrittene, Übernahme des Verfahrens von Essen zur Koordination der nationalen Beschäftigungspolitiken. Das Verfahren der Koordination der Beschäftigungspolitiken findet seinen Ausgangspunkt in der gemeinsamen Analyse der Beschäftigungslage und der nationalstaatlichen Politiken durch die Kommission und den Rat. Auf der Grundlage dieser Analyse erläßt der Europäische Rat seine Schlußfolgerungen, die als Rahmen für die vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu erarbeitenden Leitlinien fungieren.“ A. Aust, Der Amsterdamer Vertrag: ‚Vertrag der sozialen Balance‘?, a.a.O., S. 765.

⁸³⁴ Vgl. Meinert, Die Europäische Union..., a.a.O., S. 187.

⁸³⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilungen der Kommission – Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten in 1998, KOM (97) 497 endg., 1. Okt. Brüssel 1997.

⁸³⁶ S. Tidow, Europäische Beschäftigungspolitik, Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses, a.a.O., S. 67.

Tabelle 2 Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999

	Priorität 1: Beschäftigungsfähigkeit
1	Neuanfang für Jugendliche, ehe sie sechs Monate lang arbeitslos sind
2	Neuanfang für arbeitslose Erwachsene, ehe sie zwölf Monate arbeitslos sind
3	Erhöhung des Prozentsatzes der Arbeitslosen, denen eine Ausbildung oder eine entsprechende Massnahmen angeboten wird, mindestens ein Anteil von 20%
4	<i>Überprüfung des Steuer- und Leistungssystems zur Stärkung der Anreize zur Arbeit; Aktivierung älterer Arbeitnehmer u.a. durch lebenslanges Lernen und flexible Arbeitsregelungen</i>
5	Aufforderung an Sozialpartner Massnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit zu erarbeiten (Ausbildung, Berufserfahrung, Praktika etc.)
6	Möglichkeiten schaffen für lebenslanges Lernen, insbesondere Umgang mit IuK-Technologien
7	Verbesserung des Schulsystems zur Reduktion der Abbrecherquote
8	Verbesserte Anpassung Jugendlicher an technologischen und wirtschaftlichen Wandel; ggf. Lehrlingsausbildungssysteme
9	<i>Präventive und aktive politische Massnahmen zur Integration behinderter Menschen, ethnischer Minderheiten und anderer benachteiligter Gruppen und Einzelpersonen</i>
	Priorität 2: Unternehmergeist
10	Senkung der Kosten für kleine und mittlere Unternehmen, insb. bei Unternehmensgründungen und Einstellungen
11	Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit durch Abbau von Hindernissen, Schulungsmassnahmen und geeignete Unterstützungsmassnahmen
12	Förderung von Massnahmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätzen auf lokaler Ebene, im Sozialwesen, bei Umwelttechnologien und „bei neuen Aktivitäten im Zusammenhang mit vom Markt noch nicht befriedigten Bedürfnissen“
13	<i>Schaffung von Rahmenbedingungen zur Entwicklung des Beschäftigungspotentials im Dienstleistungssektor, u.a. IuK und Umwelt</i>
14	Festlegung einer Zielvorgabe zur schrittweisen Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung; „wo angemessen“: Konzentration auf Steuerbelastung der Arbeit und Lohnnebenkosten, insbes. für niedrig qualifizierte und schlecht bezahlte Arbeit; Prüfung: Einführung einer Energiesteuer
15	Prüfung der Reduktion der Mehrwertsteuer bei arbeitsintensiven Dienstleistungen
	Priorität 3: Anpassungsfähigkeit
16	Aufforderung an die Sozialpartner auf allen Ebenen zur Modernisierung der Arbeitsorganisation
17	Prüfung durch Mitgliedsstaaten, „ob es zweckdienlich erscheint, in seinen Rechtsvorschriften anpassungsfähigere Formen von Arbeitsverträgen vorzusehen“ angesichts der Expansion atypischer Beschäftigungsverhältnisse; Ziel: ausreichender Schutz und besserer Arbeitnehmerstatus
18	Prüfung von Anreizen für innerbetriebliche Fortbildungsmassnahmen
	Priorität 4: Chancengleichheit von Männern und Frauen
19	<i>Einführung eines Gender-Mainstreaming Ansatzes bei der Umsetzung der Leitlinien in allen vier Säulen</i>
20	Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede am Arbeitsmarkt durch aktives Hinarbeiten auf ein hohes Beschäftigungsniveau von Frauen, Verringerung der Einkommensunterschiede und verstärkten Einsatz frauenfördernder Massnahmen
21	Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch familienfreundliche Politik, Bereitstellung von Betreuungs- und Pflegedienstleistungen sowie Elternurlaubsregelungen
22	Erleichterung der Rückkehr ins Erwerbsleben

kursiv: für 1999 neu aufgenommen

Quelle: Entschliessung des Rates vom 22. Februar 1999 zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999, in: Abl C 69/2 vom 12.3.1999, zitiert nach A. Aust, Die Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach dem Gipfel von Amsterdam – Versuch einer ersten Bilanz, i. E..

Im Vertrag Art. 129 ist – auf Drängen der deutschen Regierung - folgendes zu den verfügbaren Ressourcen und Fördermassnahmen ausgeführt worden: “Der Rat kann gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie

des Ausschusses der Regionen Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen durch Initiativen beschließen, die darauf abzielen, den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zu entwickeln, vergleichende Analysen und Gutachten bereitzustellen sowie innovative Ansätze zu fördern und Erfahrungen zu bewerten, und zwar insbesondere durch den Rückgriff auf Pilotvorhaben.“⁸³⁷ Die Grundmerkmale dieser Maßnahmen lassen sich in folgender Weise zusammenfassen: a) Die Union stellt keine zusätzlichen Mittel für gemeinschaftliche Beschäftigungsinitiativen bereit, b) Die Politik der Gemeinschaft soll sich auf die Ergänzung und Unterstützung der einzelstaatlichen Maßnahmen der Arbeitsmarktregulierung beschränken, c) Ressourcen sollen hauptsächlich durch die Umschichtung und Umwandlung verfügbarer Gemeinschaftsmittel besorgt werden. “Die Ausgaben für Beschäftigungsinitiativen dürfen nicht über einen >>Anreizcharakter<< hinausgehen, die Dauer der Förderung muß bereits zu Beginn festgelegt werden und sollte fünf Jahre nicht überschreiten”.⁸³⁸

Allerdings hat der EG-Vertrag mit der Einführung des Beschäftigungskapitels eine rechtliche Grundlage zur Erhebung von Statistiken erhalten. Durch diese rechtliche Grundlage sind die bestehenden Beschäftigungsprogramme verstärkt worden.⁸³⁹ Die Programme⁸⁴⁰ zur Beschäftigungsförderung waren allerdings seit jeher Bestandteil der Politiken der Gemeinschaft. Der 1960 eingerichtete Europäische Sozialfonds⁸⁴¹ unterstützte die vom Strukturwandel betroffenen Regionen und gesellschaftlichen Gruppen. Auch die anderen Strukturfonds haben eine implizite Ausrichtung auf den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen.⁸⁴² Die institutionelle und rechtliche sowie funktionale Form der Regulation ist unabhängig von der Bewertung des Beschäftigungskapitels als eine neue Form der politischen Regulation und als

⁸³⁷ Vgl. Art. 129 EGV-A

⁸³⁸ Vgl. Meinert, Die Europäische Union..., a.a.O., S. 188.

⁸³⁹ “Die Kommission verfügt traditionell, im Gegensatz zu den übrigen behandelten Politikfeldern, über keinerlei Kompetenzen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ihre Einflußmöglichkeiten werden zweifellos gestärkt durch die Option, Leitlinien formulieren sowie Empfehlungen aussprechen zu können; sie hat allerdings jenseits der Koordinierung nationaler Maßnahmen nach wie vor wenig echte Kompetenzen.” B. Keller, Supranationale Regulierung von Arbeitsverhältnissen, ebd.

⁸⁴⁰ “In der Vergangenheit hat die Kommission zahlreiche Aktionsprogramme zur Beschäftigungsförderung für spezifische Zielgruppen aufgelegt, beispielsweise zur Förderung der lokalen Beschäftigungsentwicklung (LEDA), zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (ERGO), zur Beschäftigungsförderung von Frauen (NOW, LEI) und Behinderten (HORIZON). Auch zur Verbesserung der Berufsbildung fördert die Gemeinschaft Programme (z. B. LEONARDO). Daneben hat sich ein weites Netzwerk aus von der Gemeinschaft geförderten Beobachtungs- und Informationssystemen entwickelt (z. B. SYSDem, MISEP). Angesichts der Fülle bereits bestehender Gemeinschaftsprogramme im Beschäftigungsbereich stellt sich die Frage nach dem Zugewinn der neuen Bestimmung des Art. 129 EGV-A.” Meinert, Die Europäische Union..., a.a.O., S. 189.

⁸⁴¹ “Die wichtigsten beschäftigungspolitischen Instrumente sind unbestritten die Fonds, namentlich der Europäische Sozialfonds. Mit der letzten Reform sind deren Mittel noch einmal deutlich aufgestockt worden. Ihr Volumen beträgt für die Jahre 1994-1999 knapp 160 Mrd. ECU (...) Falkner macht z. B. auf die Instrumentalisierung des Sozialfonds für den nationalen Interessenausgleich aufmerksam und sieht in ihm von daher weniger ein Instrument effektiver Arbeitsmarktpolitik. Schulte erblickt im ESF demgegenüber ‘ein gemeinschaftliches Finanzierungsinstrument der Arbeitsmarktpolitik (so daß die Bezeichnung ‘Europäischer Beschäftigungsfonds’ an sich angemessener wäre (...))’ S. Tidow, a.a.O., S. 9.

⁸⁴² “Im Jahre 1999 werden die Mittel für die europäische Strukturpolitik in Höhe von 31,4 Mrd. ECU schon mehr als ein Drittel der Ausgaben des EU-Haushaltes ausmachen. Strukturpolitische Instrumente der EU sind der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP).” Reform der Europäischen Strukturpolitik 2000, Wochenbericht des DIW 26/98, S. 463.

Widerspiegelung des verstärkten *Problembewußtsein* zu verstehen. In diesem Sinne umfaßt das Beschäftigungskapitel kein endgültiges Konzept für eine europäische Beschäftigungspolitik, sondern einen Neubeginn der sozialen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen in diesem Themenbereich auf der *europäischen* Ebene.

5.1.4.2 Vom Beschäftigungskapitel zum Beschäftigungspakt 1999

Angesichts der Osterweiterung der Union ist auf dem Berliner Gipfel im März 1999 ein Finanzierungs- und Strukturreformprogramm (*Agenda 2000*) für den Zeitraum von 2001-2006 vereinbart worden.⁸⁴³ Im Hinblick auf die Beschäftigungspolitik ist bemerkenswert, daß hierbei unter anderem die strukturpolitischen Ziele reformuliert wurden, so daß die bisherigen 6 (1-5b) strukturpolitischen Ziele auf 3 reduziert worden⁸⁴⁴ sind: a) *Ziel 1* betrifft die Förderung der Gebiete mit dem höchsten Entwicklungsrückstand, deren Pro-Kopf-Einkommen 75 Prozent des EU-Durchschnitts nicht überschreiten. Für diese Zone ist eine regionale Zuweisung von 69,7% der Strukturfonds (196 Milliarden Euro) reserviert, einschließlich 4,3 Prozentpunkten für Übergangshilfen, b) Für die Vergabe der Beihilfen für die vom Strukturwandel besonders betroffenen Gebiete (*Ziel 2*)⁸⁴⁵ wurden 11,5 Prozent zugewiesen, wovon 1,4 Prozentpunkte auf Übergangshilfen entfallen. c) Für die Beschäftigungs- und Ausbildungsförderung (*Ziel 3*) sind schließlich 12,3 Prozent der Strukturfondsmittel eingeplant. Die Kriterien für die Aufteilung der Ziel-3-Mittel auf die Mitgliedstaaten sind folgende: Neben der Arbeitslosenquote, die mit 35 Prozent gewichtet wird, gehen in den Verteilungsschlüssel unter anderem das Beschäftigungsniveau im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (Gewichtung 25 Prozent) und die Erwerbsquote der Frauen (Gewichtung 15 Prozent) ein. Die neuen Kriterien für die Strukturpolitik betreffen zweierlei: Erstens sind die Ziele ein Stück weit von der Gebietsorientierung der Regionalpolitik abgerückt und zu einer funktionalen Aufgabenerfüllung umstrukturiert worden. Zweitens ist die Unterstützung mehr an der Zahl der Anwohner orien-

⁸⁴³ "Der gemeinsame Standpunkt des Rates für die Reform der Strukturfonds umfaßt einige hundert Seiten hochkomplizierter Rechtstexte. Den Kern bilden die neue Grundverordnung sowie die Einzelverordnungen für den Europäischen Regionalfonds (ERF), den Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfonds. Fünf weitere Verordnungen beziehen sich auf die Strukturverbesserung in der Fischerei (FIFG), die Durchführung der Hilfen aus dem Kohäsionsfonds, die Koordinierung der Hilfen aus dem Kohäsionsfonds, die Koordinierung der Hilfen für die mittel- und osteuropäischen Bewerberstaaten, die Verordnung über die strukturpolitische Unterstützung für die Anwärter (ISPA) sowie schließlich die Regelung für Vorbeitrittshilfen in der Landwirtschaft (SAPARD)." "Die Strukturfondsverordnungen sind jetzt auf gutem Wege", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung am 20. April 1999, S. 28.

⁸⁴⁴ "In den vergangenen Förderperioden hatte sich die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen massiv vermehrt. Es handelt sich hier um spezifische strukturpolitische Instrumente. Die Kommission schlägt von sich aus den Mitgliedstaaten solche Maßnahmen vor, die zur Lösung von Problemen mit besonderer europäischer Bedeutung beitragen sollen (...) Der Reformvorschlag der Kommission sieht nun vor, die Anzahl der Gemeinschaftsinitiativen von bisher 15 auf drei Initiativen zu reduzieren: 1. Förderung der grenzüberschreitenden, interregionalen und transnationalen Zusammenarbeit; 2. Förderung des ländlichen Raumes, 3. Transnationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Diskriminierung am Arbeitsmarkt." Reform der Europäischen Strukturfonds 2000, in: Wochenbericht des DIW 26/98, S. 464.

⁸⁴⁵ "Ziel 2 darf höchstens noch achtzehn Prozent der EU-Bevölkerung umfassen. Davon sollen ungefähr zehn Prozent auf Industriegebiete entfallen, fünf Prozent auf ländliche Regionen, zwei Prozent auf städtische Problemzonen und ein Prozent auf von der Fischerei abhängigen Küstengebiete." Die Strukturfondsverordnungen sind jetzt auf gutem Wege, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, ebd.

tiert, womit die Betroffenen in den strukturschwachen Regionen von den fortgeschrittenen Mitgliedstaaten stärker berücksichtigt werden.

Auf dem anschließenden Kölner Gipfel vom Juni 1999 ist der *Europäische Beschäftigungspakt* verabschiedet worden. Dabei wurde vor allem die Relevanz der makroökonomische Koordinierung für die Beschäftigungsförderung in der Union hervorgehoben. Während die Akzente für die Beschäftigungspolitik bisher hauptsächlich auf dem best-practice-orientierten Regimewettbewerb gelegen haben, ist hier über die makropolitische Koordinierung der Lohn-, Finanz- und Geldpolitik diskutiert worden. Der Europäische Beschäftigungspakt ist in diesem Sinne als ein Rahmenabkommen für die europäisierte Beschäftigungspolitik zu charakterisieren und basiert im wesentlichen auf drei Strategiebündeln:

1. „auf >>einem möglichst spannungsfreien Zusammenwirken von Lohn-, Finanz- und Geldpolitik<< (Köln-Prozeß);
2. auf der >>Weiterentwicklung und besseren Umsetzung der koordinierten Beschäftigungsstrategie<< (Luxembourg-Prozeß; EU-Leitlinien zur Beschäftigungspolitik und nationale Aktionspläne der Mitgliedstaaten, internationale Vergleiche 'bester Praxis' in der Beschäftigungspolitik)
3. auf den >>Strukturreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Funktionierens der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte (Cardiff-Prozeß).⁸⁴⁶

Die grundlegenden Merkmale dieses Kölner Beschäftigungspaktes sind folgendermaßen zu charakterisieren: Erstens soll die Beschäftigungsfrage weiterhin im Rahmen der seit dem Maastrichter Vertrag durchgeführten restriktiven Haushaltspolitik und der stabilitätsorientierten Geldpolitik behandelt werden. Dies ist weit entfernt von einem grundlegenden Pfadwechsel für eine größere Beschäftigungsdynamik in der Union. Zweitens ist auch bei der Lohn- und Steuerpolitik kein grundlegender Fortschritt für eine verbesserte Beschäftigungspolitik erzielt worden. Die Lohnentwicklung wird weiter nur im Zusammenhang mit moderaten Abschlüssen gedacht, die insbesondere von Seiten der Gewerkschaften erhobene Forderung nach einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik spielte demgegenüber keine Rolle. Ferner konnte auch die geplante Richtlinie über die Besteuerung von Kapitalerträgen und über Zinsen und Lizenzgebühren sowie die europaweite Energiesteuer wegen des Widerstandes von Großbritannien und Luxemburg und durch die Absage von Spanien nicht durchgesetzt werden. Der Beschäftigungspakt hat drittens auch durch die Europäische Kreditpolitik nicht auf ein europaweit angelegtes Programm für die beschäftigungsfördernde Investitionen⁸⁴⁷ gesetzt, sondern

⁸⁴⁶ Vgl. Europäischer Rat in Köln, 3. und 4. Juni 1999; Schlußfolgerungen des Vorsitzes; sowie Anhang I: Entschließung des Europäischen Rates und Bericht über den Europäischen Beschäftigungspakt (SN 150/1999), zitiert nach F. O. Wolf und K. Dräger, "Beschäftigungsglamour", in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Juli 1999, S. 783-784.

⁸⁴⁷ "Noch beim EU-Gipfel in Wien im Dezember 1998 hatte die italienische Regierung unter Massimo D'Alema eine wegweisende Idee von Romano Prodi in die Debatte gebracht: die Überschussreserven der nationalen Zentralbanken (ca. 90 Mrd. US-Dollar) sollten europaweit gebündelt und zur Finanzierung von lokalen und regionalen Beschäftigungsprojekten eingesetzt werden. Oskar Lafontaine und Dominique Strauss-Kahn hatten ferner laut darüber nachgedacht, das Kreditvolumen der Europäischen Investitionsbank und des Europäischen Investitionsfonds für beschäftigungsfördernde Investitionen auszuweiten. So könnten dezentrale Infrastrukturinvestitionen und beschäftigungsintensive Netzwerke gefördert werden: z. B. der Ausbau der Schiene im Regional- und Nahverkehr, Energieeinsparung und erneuerbare Energien, nicht-kommerzielle und öffentlich-rechtliche Ange-

hauptsächlich die Unterstützung für den Ausbau der Transeuropäischen Netze (Autobahnen, Hochgeschwindigkeitszüge, europäischer Strom- und Telekommunikationsverbund) angestrebt.

Der Beschäftigungspakt setzt damit insgesamt die strategische Orientierung auf eine überzogene Anti-Inflations- und äußerst restriktive Haushalts- und Geldpolitik fort, wobei gleichzeitig Elemente der 'auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit basierenden Beschäftigungspolitik' des Weißbuchs von 1993 aufgenommen werden.⁸⁴⁸ Alternative Lösungen des europäischen Beschäftigungsproblem lägen vor allem in einem grundlegenden Kurswechsel mit einer drastischen Arbeitszeitverkürzung, einem breiten Umstieg zur ökologischen Wirtschaft, einem Ausbau qualifizierter Dienstleistungen auch im kommunalen und staatlichen Bereich sowie bei der öffentlich geförderten Beschäftigung u.s.w..

Obwohl der Beschäftigungspakt schließlich auf Strukturreformen in den Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten setzt, sind dies eher Maßnahmen zur Verschärfung des Wettbewerbs, wie die Deregulierung des Telekommunikationssektors, der Energie- und Transportmärkte, die Privatisierung staatlicher Unternehmen u.s.w. zeigt.⁸⁴⁹ In diesem Sinne beinhaltet der Pakt keine „großzügige“ *Beschäftigungspolitik*, sondern muß vielmehr dafür kritisiert werden, daß er kein Konzept für eine arbeitsplatzfördernde Strukturreform vorlegt.⁸⁵⁰ Der Europäische Beschäftigungspakt zielt auf die Fortsetzung der neoliberalen Politik mit anderen Mitteln. Ob dieser Beschäftigungspakt in eine, wie oben angedeutet, andere Richtung durch Druck von unten gezwungen werden kann, bleibt abzuwarten. Die Zukunft des Paktes wird aber vor allem durch folgende Verhaltenslogiken der beteiligten Akteure geprägt werden:

- a) "Einen möglichen Zielkonflikt zwischen den Erwartungen der Stabilitäts- und der Beschäftigungspolitiken würde die EZB wohl, ähnlich wie früher die Bundesbank, zugunsten der Preisstabilität lösen, d. h. eine wie immer geartete Modifikation des Ziels der Preisniveaustabilität nicht akzeptieren"⁸⁵¹,
- b) "Die Tarifpartner befürchten eine mehr oder weniger gravierende Einschränkung ihrer Tarifautonomie bzw. Unabhängigkeit durch 'Lohnleitlinien'. Einige Gewerkschaften erwarten Restriktionen für ihre Tarif- bzw. Lohnpolitiken, für welche die Kompromiß-

bote in Multimedia- und Informationsnetzwerken, Umweltschutz, Stadterneuerung, Bildung, Gesundheitswesen, Sozial- und Kulturwirtschaft. Diese Vorschläge werden im >>Beschäftigungspakt<< nicht mehr aufgegriffen." F. O. Wolf und K. Dräger, Der Europäische Beschäftigungspakt - Rolle rückwärts in Europa? (unveröffentlichte Manuskript)

⁸⁴⁸ Übrigens haben die Regierungschefs es abgelehnt, Leitlinien zur Jugendarbeitslosigkeit, zur Chancengleichheit für Frauen und zur verbesserten Integration von Langzeiterwerbslosen wie zuvor in Wien angekündigt verbindlicher zu fassen. A.a.O., S. 3. Demgegenüber setzen Wolf und Dräger zufolge nur zwei von 19 Leitlinien überhaupt halbwegs verbindliche Vorgaben:

- Jobtraining oder Ausbildung für alle Jugendlichen nach sechs Monaten Erwerbslosigkeit,

- Erhöhung des Anteils der Erwerbslosen in >>aktiven Maßnahmen<< auf 20% in fünf Jahren, a.a.O., S. 4.

⁸⁴⁹ Ebd. S. 5.

⁸⁵⁰ Ebd.

⁸⁵¹ B. Keller, Möglichkeiten und Grenzen supranationaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – Das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Unionsvertrages, in: Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 49/99, 3. Dez. 1999, S. 16.

formel einer `mittelfristigen Produktivitätsorientierung´ bzw. einer strikten `Beachtung des Ziels der Preisstabilität´ gelten soll”⁸⁵²,

- c) “Außerdem setzen die Mitgliedstaaten deutlich unterschiedliche Akzente nicht nur in ihren Finanz-, sondern auch in ihren Beschäftigungspolitiken, wobei der vormalige Konsens über eine reine Angebotsorientierung weniger stabil als bisher scheint; auf europäischer Ebene sind Konflikte zwischen den Räten (vor allem zwischen den Arbeits- und Sozial- bzw. Wirtschafts- und Finanzministern) zu erwarten.”⁸⁵³

Die größte Bedeutung des europäischen Beschäftigungspaktes liegt vor allem darin, daß mit ihm überhaupt zum ersten Mal eine europaweite Form des Zusammenwirkens von Politik, Institutionen und Bewegungen entstanden ist. Damit ist die *Arena* der politischen Auseinandersetzung ein Stück weiter europäisiert.

5.1.4.3 Das `emerging´ Regulationsregime der europäischen Arbeitsbeziehungen: Die Europäischen Betriebsräte (EBR)

Die Debatte über transnationale Arbeitsbeziehungen geht bis zum Anfang der 70er Jahre zurück: “Erste Überlegungen zu einem Europäischen Betriebsrat, die stark am deutschen Recht orientiert waren, sind in einem Entwurf aus dem Jahre 1970 zu einer Verordnung über ein Statut für Europäische Aktiengesellschaften⁸⁵⁴ enthalten, der bis heute nicht zur Verwirklichung einer supranationalen Rechtsform >>Europäische Aktiengesellschaft<< führte.”⁸⁵⁵ Im Jahre 1975 hat die EG eine `Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften von Mitgliedstaaten über Massenentlassungen´⁸⁵⁶ beschlossen. Diese ist als ein Vorläufer der EBR-Richtlinie anzusehen.⁸⁵⁷ Danach war ein Entwurf für eine Richtlinie >>des Rates über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer von Unternehmen mit komplexer, insbesondere transnationaler Struktur<< von dem damals zuständigen Kommissar Vredeling⁸⁵⁸ vorgeschlagen worden. Dieser Entwurf hatte erstmals eine Verankerung transnationaler Arbeitsbeziehungen in der Form der *Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer von Unternehmen* erreichen wollen. Er scheiterte angesichts des Widerstandes der Arbeitgeberverbände und verschiedener Regierungen, so daß die Kommission 1985 schließlich den Entwurf zurückzog. “Zum einen scheiterten verschiedene, von der Kommission unterbreitete und u.a. von den Gewerkschaften unterstützte Vorschläge (u. a. Vredeling-Richtlinienentwürfe der 80er Jahre) jeweils am Widerstand der nationalen und vor allem des europäischen Arbeitgeberverbandes UNICE. Zum anderen war das im Unionsvertrag (Art. 100 EWG-Vertrag) vorgeschriebene Verfahren der politischen Entscheidungsfindung von zentraler Bedeutung: Da Einstimmigkeit

⁸⁵² Ebd.

⁸⁵³ A.a.O., S. 16-17.

⁸⁵⁴ “Vorschlag vom 30. 6. 1970, KOM (70) endg., ABIEG C 124, 1 ff.; vgl. auch Vorschlag einer fünften Richtlinie hinsichtlich der Struktur der Aktiengesellschaft sowie der Befugnisse und Verpflichtungen ihrer Organe vom 9.10. 1972, Abl EG C 131, 49ff.”, zitiert nach W. Lecher/B. Nagels/H.-W. Platzer, *Die Konstituierung Europäischer Betriebsräte - Vom Informationsforum zum Akteur?*, Badenbaden 1998, S. 42.

⁸⁵⁵ Ebd.

⁸⁵⁶ Vgl. Richtlinie 75/129, Abl EG 1975 L 48, 29.

⁸⁵⁷ Vgl. W. Lecher/B. Nagels/H.-W. Platzer, *Die Konstituierung Europäischer...*, a.a.O., S. 41.

⁸⁵⁸ KOM (80) 423 endg. vom 23. 10. 1980, Abl EG C 297 vom 15. 11. 1980.

im Ministerrat erforderlich war, genügte bereits das Veto eines Landes zur Verhinderung von Beschlüssen. Dieses Veto legten in den 80er Jahren mit großer Regelmäßigkeit die konservativen Regierungen Großbritanniens ein.”⁸⁵⁹

Erste konkrete Fortschritte bei der Einrichtung von Europäischen Betriebsräten zeigten sich seit Mitte der 80er Jahre in einigen französischen Unternehmen. Die Europäisierung der Arbeitsbeziehungen ist in eine neue Etappe eingetreten, als der erste Konzernrat in Thomson Grand Public gegründet wurde. Danach wurden 1988 auch bei Bull und Rhone-Poulenc ähnliche Betriebsräte errichtet. Aber nachdem auch bei VW ein europäischer Betriebsrat offiziell eingerichtet wurde, begann die Diskussion und Debatte über eine generelle Errichtung Europäischer Betriebsräte mit einer entsprechenden Richtlinie. Der Hintergrund dieser Reaktivierung der Diskussion bestand darin, daß seit Mitte der 80er Jahre mit einer wachsenden Transnationalisierung der ökonomischen Tätigkeiten im allgemeinen und mit der Verabschiedung der EEA und des Binnenmarktprojektes im besonderen günstige Bedingungen für das Errichten Europäischer Betriebsräte geschaffen worden waren. Eine aktive transnationale Regulation der Arbeitsbeziehungen auf der europäischen Ebene erschien zunehmend als notwendig.

Der Entwurf einer „Richtlinie über die Einsetzung europäischer Betriebsräte zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen“ wurde 1990 und nach vielfältiger Kritik in revidierter Form Ende 1991 von der Kommission vorgelegt.⁸⁶⁰ Die rechtliche Grundlage bildete hierbei vor allem die ‘Sozialcharta von 1989’ und das parallel vorgelegte Sozialpolitische Aktionsprogramm. Aber in inhaltlicher Hinsicht lag den revidierten Vorschläge im Vergleich zu dem Entwurf von Vredeling, der sich für eine materielle Harmonisierung eingesetzt hatte, ein verändertes Paradigma der Arbeitsbeziehungen zugrunde. Es hatte *‘ein prinzipieller Wandel im Regulationsansatz von einer Materialisierung zu einer Prozeduralisierung und Optionalisierung der europäischen (Rahmen-)Gesetzgebung’* stattgefunden:

“Sie (die EU-Richtlinie, der Verfasser) enthält im wesentlichen ein Verfahren zur Einrichtung des Konsultativgremiums Europäischer Betriebsrat. Da die arbeitsrechtlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich sind, nimmt den größten Raum in der Richtlinie das Wahlverfahren und die Kompetenzregelung für ein >>besonderes Verhandlungsgremium<< ein, das mit der Konzernspitze das Verfahren und die Kompetenzverteilung zum Europäischen Betriebsrat auszuhandeln hat. Europäische Betriebsräte können sowohl gemischt mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzt, als auch reine Arbeitnehmervertretung sein.”⁸⁶¹

⁸⁵⁹ B. Keller, Supranationale Regulierung von Arbeitsverhältnissen – Das Beispiel der EU – Oder: Der Fortschritt ist eine Schnecke und manchmal nicht einmal dies, in: WSI Mitteilungen 2/1999, S. 110.

⁸⁶⁰ “Dieser Entwurf wurde innerhalb der EG nachhaltig von Großbritannien und in Deutschland durch die deutschen Arbeitgeber abgelehnt. Angesichts des englischen Widerstands gab es keine Aussicht, die durch Art. 100a Abs. 2 EGV gebotene Einstimmigkeit zur Verabschiedung dieser Richtlinie zu erzielen. Damit wurde die Thematik der Europäischen Betriebsräte zu einem ersten Anwendungsfall des 1993 in Kraft getretenen Abkommens über die Sozialpolitik, das sozialpolitische Vorhaben der EG unter Ausschluß von Großbritannien ermöglicht (vgl. Däubler/Kittner/Lörcher, IntASO Nr. 401a). Nach Beratung mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG sowie dem Europäischen Parlament beschloß der Rat am 18. 7. 1994 einen >>gemeinsamen Standpunkt<<, der bereits die wesentlichen Eckpunkte der späteren Richtlinie enthielt.”, M. Kittner, Arbeits- und Sozialordnung - Ausgewählte und eingeleitete Gesetzestexte, 22. Auflage, Köln 1997, S. 685.

⁸⁶¹ W. Lecher/B. Nagels/H.-W. Platzer, Die Konstituierung Europäischer..., a.a.O., S. 43.

Während die Vredeling-Initiative auf eine 'top-down Materialisierung' gesetzt hatte, beschränkte sich die neue Richtlinie darauf, nur wenige materielle Bestimmungen festzuschreiben und stattdessen auf Verhandlungslösungen zu setzen. Dieser 'Paradigmenwechsel der Regulation' ermöglichte in den 90er Jahren die Verhandlungen und die Vereinbarung der Richtlinie über die Europäischen Betriebsräte. Allerdings ist die erste Phase der neueren Bewegung von Mitte der 80er Jahre bis 1990 durch *Pilotprojekte* mit freiwilligen Zugeständnissen der Unternehmen geprägt. In der nachfolgenden Phase von 1990 bis zur Verabschiedung der Richtlinie 1994 sind die Vertretungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern unter dem institutionellen und materiellen Schutz in *freiwillige Verhandlungen* eingetreten. Nach der Verabschiedung der Richtlinie 1994 bis 1996 folgte *die Phase der Richtlinien-gestützten, >>freiwilligen<<Aushandlung* Europäischer Betriebsräte. In dieser Phase sollte zwar die Richtlinie bis spätestens zum 22.9.1996 in nationales Recht umgesetzt werden, aber man konnte noch freiwillig eine Vereinbarung über die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrates abschließen. Danach ist die Richtlinie als rechtsverbindliche Regelung mit Sanktionsmöglichkeiten fest etabliert worden⁸⁶². Die Richtlinie über den EBR kann nicht nur in den Mitgliedstaaten der Union, sondern durch die Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) auch in den Ländern Norwegen, Lichtenstein und Island angewandt werden. Damit ist sie als ein neues Paradigma der Regulation der Arbeitsbeziehungen in europa-weit operierenden Unternehmen angenommen.

Die EBRs werden dabei zunehmend nicht nur von den Arbeitnehmern, sondern auch von den Arbeitgebern als ein nützliches Instrument für die Regulierung der neuen Arbeitsbeziehungen wie das >>Human Resource-Management<< bzw. die Europäisierung der Unternehmensfunktionen in transnational operierenden Unternehmen in der Gemeinschaft angesehen. Während sich die Gewerkschaften darauf konzentrieren, daß der EBR sich insbesondere für die effektive Konsultation zwischen der Muttergesellschaft und den Tochtergesellschaften oder zwischen den Tochter- und Tochtergesellschaften einsetzen soll, um die negative Wirkung eines Standortwettbewerbs oder eines >>regime shoppings<< zwischen den Betrieben innerhalb der TNKs zu verhindern, setzt das Management hauptsächlich auf die Informationsfunktion des EBRs für ihre Unternehmensstrategie und eine entsprechend geeignete Kontrolle der Arbeitnehmerschaft. In diesem Zusammenhang betrachten die Unternehmerverbände und das Management die EBRs hauptsächlich als eine Art Unternehmensforum.

Ironischerweise haben diese unterschiedlichen Vorstellungen über die Funktion des EBRs zwischen den Arbeitnehmern und Arbeitgebern die Einigung über die EBRs erleichtert, während der Vredeling-Entwurf angesichts des Widerstandes der Unternehmerverbände und des Managements gescheitert war. Das Aufgabenfeld für den EBR ist aber zunächst auf den Informationsaustausch beschränkt. Besonders hervorzuheben ist dabei, daß Anhörung und Unterrichtung der Arbeitnehmer zwar im Rahmen der Informations- und Konsultationsfunktion vorgesehen sind, die Mitbestimmung und der Schutz des Arbeitsrechts wie Kündigungsschutz jedoch explizit ausgeschlossen worden sind. Dennoch liegt die besondere Bedeutung der

⁸⁶² "Die Unternehmen, welche erst durch den Beitritt Großbritanniens zum Sozialprotokoll in den Anwendungsbereich der Richtlinie gelangen, sollen allerdings nach der Richtlinie vom 15. 12. 1997 eine zusätzliche Zwei-Jahres-Frist zum Abschluß von freiwilligen EBR-Vereinbarungen erhalten." Vgl. W. Lecher/B. Nagels/H.-W. Platzer, Die Konstituierung Europäischer..., a.a.O., S. 46.

EBRs darin, daß sie unter der wachsenden Sanktionsgewalt und Rechtsetzungspraxis der EU im Hinblick auf die Zukunft der Transnationalisierung von Arbeitsbeziehungen als der erste institutionell und rechtlich garantierte Handlungsrahmen angesehen werden können.

Auf der einen Seite wird das Gewicht der verschiedenen Richtlinien, also der grenzüberschreitenden Politikverflechtung größer, und entsprechend nimmt die Auswirkung der darauf gestützten Rechtsprechung des EuGH auf die Arbeitsbeziehungen der Einzelstaaten immer mehr zu. Auf der anderen Seite wird gleichzeitig die neue Form der Regulation der Arbeits- und Sozialpolitik in den neu entstehenden *issue-area* immer notwendiger. Während ersteres nicht nur die marktschaffende 'negative Integration', sondern auch eine begleitende Korrektur *im Zusammenhang mit der Marktförderung* ('positive integration') zur Folge hat, entwickelt sich letzteres im Kontext der Reregulation eines völlig neu entstehenden Problembereichs. Der grundlegende Wandel des bestehenden Basis-Paradigmas der gesellschaftlichen Regulation von der Technologie-, Akkumulations- bis hin zur Sozialstruktur führt dazu, daß die bisherige Form der Arbeitsbeziehung und Sozialpolitik langfristig nicht mehr in der Lage ist, ihre Institutionen, Organisation, Finanzierung und Funktion unberührt weiter beizubehalten. Dabei ist vor allem der Boden der nationalstaatlichen Regulation strukturell erodiert und damit der alleinige Anspruch des Nationalstaates über die Integration und Kohäsion der Gesellschaft verloren gegangen.

Mit der Rekonstitution der Basisparadigmen im Übergang zum Postfordismus werden sowohl die regulative bzw. distributive Funktion als auch der hegemoniale und ideologische Kitt tendenziell über die nationale und territoriale Grenze hinaus europaweit neu artikuliert. So gesehen scheinen die Bestimmungen der europäischen Sozialdimension von Majone und Streeck lediglich als *sozialregulativ* oder *symbolisch* und mindestens ergänzungsbedürftig zu sein. Während ihre kritische Bewertung der gegenwärtigen Formen und des herrschenden Paradigmas der europäischen Sozialdimension unbestritten ist, stellt sich doch die Frage, ob die dabei implizierten zwei zentralen Prämissen von *Nation* und *Klasse* als Grundlage für die Arbeits- und Sozialpolitik mit dem Strukturwandel der Gesellschaft und im Zuge der Globalisierung bzw. des europäischen Einigungsprozesses noch unverändert bleiben. Hierbei lassen das Beharren auf den traditionellen Basisinstitutionen (Streeck) bzw. die These der Unmöglichkeit eines europäischen Wohlfahrtsstaates (Majone) weitergehende Fragen unbeantwortet. Sinnvoll ist m. E. die EU als *eine offene erweiterte Arena*⁸⁶³ *der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen* zu betrachten, statt als ein bereits abgeschlossenes Projekt oder einen vollendeten Raum.

Aus dieser Perspektive betrachtet ist der EBR nicht nur ein formales unternehmensinternes Gesprächsforum von TNKs, sondern auch der Keim einer neuen Form der transnationalen

⁸⁶³ "Wir verstehen unter Arena einen 'Ort' geregelter Konfliktaustragung und institutionalisierter Problemlösung, aber auch einen 'Kampfplatz', auf dem die jeweiligen Akteure nicht nur ihre widerstreitenden Interessen durchzusetzen, sondern auch die prozeduralen Rahmenbedingungen zu verändern trachten. In diesem Sinne ist Arena sowohl ein komplexes Institutionensystem, das festlegt, welche Formen, Interessen und Akteure zugelassen sind, als auch ein abgegrenztes Konfliktfeld, das den Akteuren für die Lösung spezifizierter Probleme Handlungsmöglichkeiten mit-definierten Grenzen einräumt." R. Volz und W. Mayrhofer, *Neue Akteure und Arenen in den europäischen Arbeitsbeziehungen*, in: WSI-Mitteilungen, 5/1999, S. 356. Zur weiteren Definition des Begriffs der Arena: vgl. R. Edwards, *Contested Terrain*, New York 1979 und Ders., *Herrschaft im modernen Produktionsprozeß*, Frankfurt/M. 1981.

Regulation der Arbeitsbeziehung in der globalisierten Ökonomie. Dieser ist weder allein ein Informationsinstrument der Unternehmen, noch eine reine Arbeitnehmerorganisation wie die nationalen Gewerkschaften, die mit Verhandlungsmandaten das kollektive Interesse der Arbeitnehmer vertreten. Es ist als *ein Konsultations- und Informationsgremium* von beiden Seiten formalrechtlich auf der europäischen Ebene konstituiert worden. Die besondere Bedeutung der Konstituierung dieses EBRs liegt darin, daß dieser vor allem als grenzüberschreitende Arena bei der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen fungieren kann. Er stellt daher eine neue Qualität der Arbeitsbeziehungen dar, weil transnationale Muster der Regulierung für die konfligierenden Akteure mit unterschiedlichen Zielen und Strategien entstanden sind.

Dies bedeutet, daß sich die Arbeitsbeziehungen der EU in Zukunft in einem dualen System entwickeln werden, wobei zum einen die nationalen Gewerkschaften mit der Tarifautonomie und zum anderen der EBR als der neue Regulierungsmechanismus im transnationalen Bereich koexistieren. Es ist noch abzuwarten, ob der EBR in der Marktintegration lediglich als Instrument für die Verbetrieblichung der Arbeitsbeziehungen und damit für die weitere Erosion des kollektiven Verhandlungssystems dienen wird oder ob er als ein Instrument der Gewerkschaften dazu beitragen kann, ihre Einflußmöglichkeiten zu vergrößern, die einzelstaatlichen Tarifautonomien in den TNKs zu schützen und auch durch die Verstärkung der grenzüberschreitenden sektoralen und regionalen Zusammenarbeit die einseitige Deregulierungs- und Flexibilisierungsoffensive der Unternehmen unter Kontrolle zu bringen. Dies hängt vor allem davon ab, welche Strategien und Machtverhältnisse die jeweiligen Akteure in dieser Arena letztlich durchsetzen können.

Der Erfolg des EBRs ist auf die folgenden Punkte zurückzuführen: Die neue Richtlinie hat im Vergleich zu dem Entwurf von Vredeling weniger auf eine dirigistische Festschreibung als auf eine konsensuale Prozeduralisierung, d.h. eine Verhandlungslösung der jeweiligen Konzernleitung und ihrer Beschäftigten gesetzt. Konkret ist der Bereich der 'Gemeinschaftsweiten Tätigkeit' folgendermaßen definiert: "(1) Ein Unternehmen ist gemeinschaftweit tätig, wenn es mindestens 1000 Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten und davon jeweils mindestens 150 Arbeitnehmer in mindestens zwei Mitgliedstaaten beschäftigt. (2) Eine Unternehmensgruppe ist gemeinschaftweit tätig, wenn sie mindestens 1000 Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten beschäftigt und ihr mindestens zwei Unternehmen mit Sitz in verschiedenen Mitgliedstaaten angehören, die jeweils mindestens je 150 Arbeitnehmer in verschiedenen Mitgliedstaaten beschäftigen."⁸⁶⁴ Dieser Anwendungsbereich erinnert an die Entwicklung und Erfahrung der 20jährigen deutschen Diskussion über die Mitbestimmung. Ausgangspunkt war die zu Beginn der 50er Jahre erkämpfte Montanmitbestimmung in Unternehmen mit mehr als 2000 Beschäftigten. Die Regelung wurde schließlich Mitte der 70er Jahre auf die anderen Unternehmen mit dieser Beschäftigtenzahl erweitert.

Während das deutsche Mitbestimmungsgesetz eine paritätische Besetzung des Aufsichtsrates vorsieht, folgt der Europäische Betriebsrat einer völlig anderen Logik. Hierbei sind neben dem 'Recht auf grenzübergreifende Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer' *inhaltlich* die Kernelemente der Mitbestimmung wie Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streik-

⁸⁶⁴ Vgl. Europäische Betriebsräte-Gesetz-EBRG Gesetzestext, § 3, in: M. Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, a.a.O., S. 691.

und Aussperrungsrecht u.s.w. ausdrücklich ausgeschlossen. Und *formal gesehen* gilt es lediglich für 'gemeinschaftsweit tätige Unternehmen mit Sitz im Inland und für gemeinschaftsweit tätige Unternehmensgruppen mit Sitz des herrschenden Unternehmens im Inland'. Aus der Sicht der Unternehmen kann der Europäische Betriebsrat auch für ihre Globalisierungsstrategie ein nützliches Instrument sein. Sie sehen vor allem seine besondere Bedeutung für ihre einheitliche konzerninterne Strategie des >>Human-Resource-Developments<<. Hier ist zu erkennen, daß sie durch die Informationsfunktion des Europäischen Betriebes die Konkurrenz zwischen den Standorten innerhalb der Konzerne anreizen und durch Verlagerungsdrohungen gegenüber den Beschäftigten und den Einzelregierungen Druck ausüben können. Die Notwendigkeit, die Arbeitsbeziehungen auf der europäischen Ebene zu regulieren, wurde als wichtigster Bestandteil des neoliberalen Projektes der Marktintegration angesehen. Sowohl die Struktur als auch die Form widersprechen aber der fordistischen Zentralisierung, Verrechtlichung und Institutionalisierung der Arbeitsbeziehungen. Der soziale Dialog wurde von der Kommission als eine begleitende Maßnahme der Marktintegration vorgeschlagen und die Möglichkeiten einer Europäisierung der organisierten Interessenvertretungen wurden zunehmend in vielfältiger Form erprobt.

Die Geburt des EBRs nach 20jähriger Auseinandersetzung und die erste Entstehung einer transnationalen Regulation der Arbeitsbeziehungen kann daher nicht als spontane und zufällige Erscheinung, sondern nur im Kontext der funktional, strukturell und territorial veränderten Rahmenbedingungen der Ökonomie und Politik verstanden werden. Dies ist weniger eine Folge der systemimmanenten funktionalen Logik der Marktintegration oder ein alleiniges Produkt der Verhandlung zwischen den Akteuren. Vielmehr ist im Zuge der grenzüberschreitenden Rekonstitution des Ökonomischen und des Sozialen mit der europäischen Integration ein neuer Modus der Sozialregulation entstanden. Der EBR kann in diesem Sinne als eine *typische Form der postfordistischen Mehrebenenregulation der Arbeitsbeziehungen* verstanden werden. "Neben d(ies)er Form der vertikalen Koordinierung nationaler Kollektivvertragsbeziehungen auf sektoraler Ebene müßten im europäischen Kontext Formen einer horizontalen Koordinierung zwischen der multi-sektoralen, der sektoralen und der betrieblichen Ebene treten. Hierbei erscheint insbesondere die gewerkschaftliche Einbindung Europäischer Betriebsräte eine europaweit Koordination sektoraler Kollektivvertragspolitik von besonderer Bedeutung, zum einen um ein betriebssyndikalistisches Ausscheren einzelner Unternehmen aus überbetrieblichen Kollektivvertragssysteme zu verhindern und zum anderen um eine Politisierung Europäischer Betriebsräte als mögliche Akteure grenzüberschreitender Aktions- und Protestformen einzuleiten."⁸⁶⁵

Die strukturellen Veränderungen sind vor allem auf folgende Faktoren zurückzuführen: Erstens ist die historische Angleichung der europäischen Gesellschaften maßgeblich fortgeschritten. H. Kaelble verweist auf eine langfristige europäische Angleichung bei den Konsumtionsmustern, der Familienstruktur, dem Sozialsicherungs- und Bildungssystem, bei der Entwicklung der Städte, bei der sozialen Mobilität und der Interventionsform des Staates. Neben dieser kulturellen und institutionellen Perspektive läßt sich auch sagen, daß sowohl die

⁸⁶⁵ Vgl. T. Schulten, Perspektiven nationaler Kollektivvertragsbeziehungen im integrierten Europa, in: B. Kohler-Koch (Hg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, Opladen; Wiesbaden 1998, S. 164-165.

Entterritorialisierung der nationalen Regime auf der Ebene der Produktions- und Sozialstruktur⁸⁶⁶ als auch die Homogenisierung der unterschiedlichen Regulationsweisen in Europa *zugenommen* haben. Hinzuweisen ist vor allem darauf, daß mit dem internen Strukturwandel wie der beschleunigten Deindustrialisierung und der allgemeinen Tendenz zur Dienstleistungsgesellschaft entsprechende grundlegende Veränderungen der Sozialstruktur zu beobachten sind. Gleichzeitig haben die Änderungen im externen Akkumulationsregime wie bei den Finanzmärkten, bei der Frage der Migration und der Ökologie u.s.w. eine strukturelle Transformation der nationalstaatlich bestimmten Regulationsweisen zur Folge.

Diese Transformation bringt aber auch die materielle Basis für eine gemeinschaftliche Sozialregulation mit sich. Dennoch besteht weiterhin eine Dominanz der Pfadabhängigkeit der nationalen Entwicklungswege. Diese Spannung ist dadurch zu charakterisieren, daß die spezifische *europäische* Variante der Globalisierung zwischen einer *Fortsetzung dieser Pfadabhängigkeit* und einer *immanenten und graduellen Entgrenzung der Räume, aber ohne eine radikale Homogenisierung* artikuliert wird. Dies hat aber eine strukturelle Veränderung der Regulationsweise zur Folge. In der EU zeigt sich diese *'changing boundary' des Politischen* in der Entstehung des Mehrebenensystems. Dies ist beim Übergang in das 21. Jahrhundert als die europäische Synthese von Akkumulation und Regulation im Zeichen der Globalisierung zu verstehen. Abgesehen von den Politikfeldern der Wirtschaft, Währung, Handel, Industrie und Justiz- und Innenpolitik sind die heute in ca. 23 Politikfeldern feststellbaren Formen der Politikverflechtung sowie der grenzübergreifenden Koalitionsbildung keine kurzfristige, bzw. konjunkturelle politische Erscheinung mehr. Sie sind vor allem in Folge einer langfristigen Entwicklung der kapitalistischen Marktwirtschaft und der politischen Regulierung und ihrer historisch spezifischen Transformation in der heutigen EU entstanden.

In dieser Transformation *und* Fortsetzung der materiellen Basis der Europäisierung entwickelt sich eine selektive Vergemeinschaftung der gesellschaftlichen Normen in Form einer sog. *'regionalen Identität'*⁸⁶⁷ bzw. *'gemeinsamer Wertvorstellung'* (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrecht, kulturelle Homogenität seit der Antike und der griechischen und römischen Tradition, die geistige und religiöse Tradition des Christentums u.s.w.). Diese ideologischen und geistigen Gemeinsamkeiten von Europa scheinen *trotz* der historischen Rivalitäten der konkurrierenden Institutionen⁸⁶⁸ nun zu einer wichtigen Triebkraft für das gemeinsame Projekt zu werden. So gesehen hat die ideologische Dimension, als ein wichtiger Teil der Regulationsweise, eine entscheidende Bedeutung für den Erfolg des Integrationsprojektes. Diese regionalen Identitäten und das *'Europa-Bewußtsein'* bei der Bevölkerung werden ständig in dem europäischen Alltag hervorgehoben und sind mit der Zunahme der Politikverflechtung sowie der Tätigkeiten der transnationalen Akteure u.s.w. allmählich gewachsen und in der politischen und gesellschaftlichen Wahrnehmung fast eine Normalität geworden.

⁸⁶⁶ Vgl. R.W. Cox, *Production, Power and World Order*, New York 1987.

⁸⁶⁷ "Das neue Niveau wirtschaftlicher Interdependenzen läßt einen wachsenden Koordinierungsbedarf auch für andere Politikfelder wie Umweltpolitik, Steuer- und Sozialpolitik, Bildungspolitik usw. erwarten." J. Habermas, *Faktizität und Geltung – Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/ M. 1994, S. 646.

⁸⁶⁸ Vgl. E. Morin, *Europa denken*, Frankfurt/ M.; New York 1991, dazu. Insbesondere S. 126-128.

Darüber hinaus ist auf die Bedeutung des ideologischen Faktors und die Hegemonie der herrschenden Klasse einzugehen. Während die transnationale Orientierung der wirtschaftlichen, politischen, und wissenschaftlichen Eliten allmählich zunimmt, werden ihre Strategie, Propaganda, Debatte, Erziehung zur Überredung der Notwendigkeit der Europäisierung in einem breiten Spektrum bei den Medien, bei den Schulen und Universitäten und bei den politischen Veranstaltungen systematisch gefördert. Zwar kann diese Ideologisierung als ein hegemonialer Akt keineswegs die nationale Identität ablösen oder verschwinden lassen, aber die beiden Dimensionen ergänzen sich. Die nationalen und europäischen Normen und Vorstellungen und ihre institutionellen Arrangements bestimmen den Charakter des europäischen Übergangs vom Fordismus zum Postfordismus. Wie R. Reich bemerkt, scheint nun die Autonomie der nationalen Ökonomie im Sinne des 19. Jahrhunderts verlorengegangen zu sein. Mit dieser veränderten Rahmenbedingung artikuliert sich das postfordistische Hegemonieprojekt und seine ideologische Orientierung über die nationale Regulationsweise hinaus. Diese tendenzielle Transformation der materiellen, institutionellen und ideologischen Dimension führt dazu, die arbeits- und sozialpolitische Souveränität des Nationalstaates zu unterminieren. Die Regulierung der Arbeitsbeziehungen durch den Europäischen Betriebsrat sollte daher weniger aus der funktionalen Notwendigkeit oder aus der Perspektive intergouvernementalen Bargainings betrachtet werden, als vor allem in einem hochkomplexen Zusammenhang der neuen Artikulation von Struktur und Handlung.

In diesem Zusammenhang kann der sog. 'Vilvoorde Schock' als exemplarischer Fall gelten: Nach Ablauf der Übergangszeit der Richtlinien-gestützten Konstitution des EBRs ist der spektakuläre Konflikt über die Stilllegung des Werkes des französischen Autoherstellers Renault in Vilvoorde bei Brüssel ein wichtiges Beispiel für die Anwendung europäischen Rechts geworden. Entscheidend war bei dieser Auseinandersetzung 'die Frage der Anwendbarkeit der mitgliedstaatlichen Umsetzungsgesetze'⁸⁶⁹ auf einen freiwillig gebildeten Euro-Betriebsrat'. Als die Renault S.A. im Februar 1997 die Schließung ihrer Tochterunternehmen in Vilvoorde ankündigte, hatte dies nicht nur den Streik der 3100 direkt betroffenen Beschäftigten in Vilvoorde, sondern auch den ersten solidarischen 'Euro-Streik' in den belgischen, französischen und spanischen Werken ausgelöst.

Das Unternehmen hatte die Beschäftigten nicht rechtzeitig über den Schließungsplan informiert: "Auf die Klage eines Arbeiters in Vilvoorde vom 25. März 1997, der sich verschiedene Gewerkschaften als Streikhelfer anschlossen, entschied das Arbeitsgericht Brüssel am 3. April 1997, daß Renault das ordentliche Schließungs- und Sozialplanverfahren erneut beginnen müsse."⁸⁷⁰ Das Landesgericht von Nanterre (Tribunal de Grande Instance:TGI) hat deshalb in einem Eilverfahren am 4. April 1997 auf die Klage des Europäischen Betriebsrats ent-

⁸⁶⁹ "Wie groß die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie sein können, zeigt das Beispiel Italien: Hier wurde der Weg der Verhandlungen zwischen den Unternehmerverbänden CONFINDUSTRIA und ASSICREDITO (Banken und Versicherungen) einerseits und den Gewerkschaften CGIL, CISL und UIL andererseits gewählt. Ihre Vereinbarung vom 27.11.1996 war Grundlage für den Gesetzentwurf der italienischen Regierung. Nach dem Gesetz sollen die italienischen Mitglieder des Europäischen Betriebsrats zu einem Drittel von den Gewerkschaften, welche den im Unternehmen angewandten nationalen Tarifvertrag abgeschlossen haben, und zu zwei Dritteln von der betrieblichen Interessenvertretung (RSU) benannt werden." W. Lecher/B. Nagel/H.-W. Platzer, Die Konstituierung Europäischer..., a.a.O., S. 47.

⁸⁷⁰ A.a.O., S. 48.

schieden, daß Renault das Recht auf Information und Konsultation des EBRs nicht beachtet habe: "Renault habe damit Grundrechte der Arbeitnehmer, wie sie sowohl durch das europäische Recht, als auch durch das nationale Recht anerkannt würden, mißachtet. Renault wurde verpflichtet, 15.000 französische Francs an den EBR zu zahlen. Diese Entscheidung wurde am 7. Mai 1997 durch die Cour d'Appel für das Departement Yvelines in Versailles im wesentlichen bestätigt. Renault wurde verpflichtet, eine Sondersitzung des Europäischen Betriebsrats einzuberufen und ihm wenigstens acht Tage vor der Sitzung die für die Kenntnis der Beweggründe und der Auswirkungen der Betriebsstillegung erforderlichen Unterlagen zu übermitteln. Renault wurde ferner verpflichtet, zusätzliche 15.000 französische Francs an den EBR zu zahlen. In diesem Berufungsverfahren war der EBR durch den EMB unterstützt worden."⁸⁷¹

Interessanterweise wurde beim Gerichtsverfahren neben der Richtlinie auch auf die "Gemeinschaftscharta über die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" (Art. 17) hingewiesen, wonach die Unternehmen verpflichtet sind, die Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung unter Berücksichtigung der Gepflogenheiten in den Mitgliedstaaten weiterzuentwickeln.

In dem weiteren Berufungsverfahren (Cour d'Appel von Versailles) relativierte das Gericht zwar das Ergebnis des TGI Nanterre, daß die Anhörung vorher hätte erfolgen müssen. Aber es hat auch das Urteil von dem TGI noch einmal bestätigt, daß Renault die rechtzeitige Anhörung nach Art. 18 der Gemeinschaftscharta und nach der EBR-Richtlinie nicht eingehalten hat.⁸⁷² In einer abgeschwächten Form hat das Gericht von Versailles aber die Verspätung und die Inhalte der Information nicht grundsätzlich verurteilt, weil es der Auffassung war, daß die Vereinbarung von Renault am 5. Mai 1995 sich auf die Verfahrensvorschriften beschränkte, die durch eine andere Informationsstruktur hätte ersetzt werden können. Jedoch bestehe nach Meinung des Gerichts Klärungsbedarf, ob für die *wirksame Umsetzung* der Rechtsvorschriften eine vorherige Anhörung erforderlich sei. Hierbei hat das Gericht ausgeführt, daß die Entscheidung ein Mindestmaß an >>souplesse<< (Flexibilität), Akzeptanz und Verständnis erreichen müsse: "Dies alles sei im Fall *Vilvoorde* nicht gegeben. Renault habe daher seine Pflichten zur rechtzeitigen Information und Anhörung verletzt. Die Betriebs-schließung sei nicht möglich, ehe diese Pflichten erfüllt seien. Das Gericht bejaht also einen Unterlassungsanspruch."⁸⁷³

Diese beiden Entscheidungen waren die bislang bedeutendsten Beispiele für die wachsende Einflußmöglichkeit gemeinschaftlicher Regelungen. Daher kommen z. B. die Autoren einer Studie über den EBR zu folgender Schlußfolgerung: "Die beiden Entscheidungen reihen sich in eine Rechtsprechungspraxis zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts ein, welche in Reichweite und Umfang laufend anwächst, wobei die Bedeutung dieser Ausweitung nur den wenigsten bekannt ist. Diese Rechtsprechung führt auch dazu, daß Umsetzungsgesetze der Mitgliedstaaten >>im Lichte<< der ihnen zugrundeliegenden Richtlinie zu interpretieren

⁸⁷¹ Ebd.

⁸⁷² "Hierbei müßten nach Art. 2 Abs. 1 f und Art. 6 Abs.3 der EBR-Richtlinie in Verbindung mit Art. 17 der Gemeinschaftscharta Informationen zu länderübergreifenden Angelegenheiten gegeben werden, welche erhebliche Auswirkungen auf die Interessen der Arbeitnehmer haben. Dazu gehörten Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen." A.a.O., S. 50.

⁸⁷³ Ebd. S. 50.

sind.”⁸⁷⁴ Im Bezug auf die Perspektive der Europäisierung der Arbeitsbeziehungen und der Sozialpolitik ist die Bedeutung des Falls von Vilvoorde um so bemerkenswerter, weil er nicht nur die engere Koppelung der nationalen und europäischen Rechtsprechung bestätigt hat, sondern auch *das Gewicht der europäischen Ebene*⁸⁷⁵ *der Auseinandersetzungen eindrucksvoll gezeigt hat.*

Immerhin ist damit zu rechnen, daß bis zum Jahr 1999 ca. 1000 EBR europaweit gegründet sein werden. Zunächst wurde der EBR in ca. 450 TNKs durch freiwillige Vereinbarungen konstituiert. Bis Ende 1999 sollte die Einrichtung der Europäischen Betriebsräte in den einschlägigen Unternehmen nach der Richtlinie zeitgemäß und gesetzmäßig vollzogen werden. Für die Entstehung des EBRs waren sowohl die Initiativen der Kommission, die Beratungen im WSA und die Mitwirkungen des EP sowie der `soziale Dialog` verantwortlich. Aber auch die veränderte Strategie der TNKs⁸⁷⁶ hat eine wichtige Rolle gespielt. Die TNKs haben vor allem in den folgenden Punkten die Nützlichkeit des EBRs gesehen: a) den Informationsgewinn auf der transnationalen Ebene, b) die Verbesserung des Images der Unternehmen, c) das einheitliche `Human-Resource-Management`, d) die Systematisierung der transnationalen Identität der Unternehmen (`corporate identity`). Dies hat dazu geführt, sie von der anfänglich ablehnenden Haltung zu einer flexiblen Annahme der Richtlinie zu bewegen.

Demgegenüber ist auf Seite der Gewerkschaften das Verhältnis zum EBR von einem gewissen Realismus geprägt. Mit Unterstützung der Kommission engagierten sich die Gewerkschaften aktiv für die Verabschiedung der Richtlinie und für den sozialen Dialog. Dennoch bleibt noch abzuwarten, welche Auswirkungen die Entstehung des EBRs längerfristig für die nationale Tarifautonomie und das nationale kollektive Verhandlungssystem mit sich bringen wird.⁸⁷⁷ Wenn die TNKs die unterschiedlichen Bedingungen der Tarifverhandlungen zwischen den Standorten innerhalb der TNKs durch die Informationsfunktionen im EBR ausnutzen und dabei der sog. `Beratungsbedarf` an Gewicht gewinnt, läßt sich eine negative Auswirkung nicht ausschließen, insofern als die nationale Tarifautonomie zur flexiblen Anpas-

⁸⁷⁴ A.a.O., S. 51.

⁸⁷⁵ “The EC Arena: Within the European Community many of the conditions for a new developmental compromise between labour and capital are close to being met. This is partly a matter of political traditions (...) But one can also detect the emergence of a European society in the sense of a rich set of aviodational links among individuals and organisations in different west European countries. Without such linkages, the patterns of communication, compensation and control which are needed to articulate an overall social settlement and make it effective at the micro level are difficult.” P. Teague & J. Grahl, *Industrial Relations and European Integration*, London 1992, S. 29.

⁸⁷⁶ “MNUs können als Schüsselfiguren der (post-)industriellen Gesellschaft und private Regulatoren einer globalen Ökonomie interpretiert werden. Der in MNUs vonstatten gegangene Wandel läßt sich mit Massentlassungen, Sozialdumping und Absinken der Arbeitsstandards charakterisieren. Starke Unterstützung erfährt der Transformationsprozeß der MNUs durch die Verabschiedung der Richtlinie zur Etablierung von Euro-BR. Mit dieser Maßnahme wird den grenzüberschreitenden Aktivitäten und der damit einhergehenden Internationalisierung der Unternehmen konsequent Rechnung getragen. Der nochmals gestiegene Komplexitäts- und Internationalisierungsgrad der MNUs und die damit verbundenen Auswirkungen auf die nationalen, aber auch europäischen industriellen Beziehungen, macht ein international zusammengesetztes Gremium von Arbeitnehmervertretern nötig.”, R. Volz und W. Mayrhofer, *Neue Akteure und Arenen in den europäischen Arbeitsbeziehungen*, in: *WSI-Mitteilungen* 5/1999, S. 353.

⁸⁷⁷ “Klärungsbedürftig ist, ob und wie die relative Autonomie der Euro-Betriebsräte, so sie denn erreicht werden sollte, auf die Tarifarbeit der nationalen Gewerkschaften zurückwirkt. In Deutschland wird von Gewerkschaften insbesondere befürchtet, daß der ohnehin umstrittene Flächentarifvertrag weiter ausgehöhlt wird.” A.a.O., S. 260.

sung gezwungen wird. Im Gegensatz dazu könnte der EBR dazu dienen, den Druck auf die Flexibilisierung, Deregulierung und Dezentralisierung der Tarifautonomie unter Kontrolle zu bringen und den Unterbietungswettbewerb zu verhindern, wenn es den Gewerkschaften und den Arbeitnehmern gelingen würde, durch die Verstärkung der Konsultationsfunktion in EBR die Möglichkeit der Transnationalisierung der kollektiven Verhandlungen zu erhöhen.⁸⁷⁸

Allerdings ist der EBR selber weder eine Instanz, die autonom Tarifverhandlungen führen dürfte, noch ein Akteur mit einem Verhandlungsmandat. Dennoch hat die Entstehung des EBRs eine *neue transnationale Arena* der Arbeitsbeziehungen hervorgebracht, wobei die unterschiedlichen Strategien und die Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und -nehmern und der Politik konkurrierend artikuliert werden können.⁸⁷⁹ Die Räume der nationalen kollektiven Verhandlungssysteme werden dabei weiter entgrenzt und die Unantastbarkeit der nationalen Tarifautonomie könnte längerfristig eventuell nicht mehr gewährleistet werden. Die besondere Bedeutung liegt darin, daß eine 'new frontier' der Arbeitsbeziehungen *europaweit* entstanden ist. Allerdings bleibt abzuwarten, ob dies zu einer Verbetrieblichung der Arbeitsbeziehungen im europäischen Mehrebenensystem führt oder ob dies als ein Ort für die notwendige Koordinierung der unterschiedlichen Strategien der Arbeitnehmervertretungen dienen kann. Diese Entwicklung ist besonders bemerkenswert, wenn man die Tatsache in Betracht zieht, daß mit dem einheitlichen Binnenmarkt und der WWU nicht nur die Grenzen der nationalen Ökonomie, sondern auch die nationale Tarifautonomie längst durchlöchert ist. Entscheidend ist dabei zunächst eher die Möglichkeit von grenzüberschreitenden Verhandlungen und Verfahren in einer veränderten Grenze der kollektiven Verhandlungssysteme als die Institutionalisierung als solche.

Die postfordistische Umstrukturierung der Arbeitsbeziehungen und der Sozialpolitik in der EU zeigt immer mehr, daß die Bedeutung der nationalstaatlichen Instanzen abnimmt und ihr Monopolstatus nach unten und nach oben erodiert. Die Entstehung des EBRs ist trotz der ungleichen Stellung der Arbeitnehmervertretung und ihres begrenzten Handlungsspielraums als eine neue Dimension zu verstehen, die zunehmend auf die Regulierung der Arbeitsbeziehungen als auch auf die strategischen Orientierungen der Akteure in der EU Einfluß gewinnen kann. Für die zukünftigen europäischen Arbeitsbeziehungen ist längerfristig zu erwarten, daß sie sich in einer dualen Struktur von Gewerkschaften einerseits und EBR andererseits entwickeln wird. Diese Entwicklung hat wenig mit dem sog. 'Euro-Optimismus' oder 'Euro-Pessimismus' zu tun. Vielmehr geht es darum, wie die Einflußmöglichkeiten der Gewerkschaften gegen die einseitige Marktintegration ohne soziale Dimension bewahrt werden kön-

⁸⁷⁸ "Die Intensität der vereinbarten Partizipations-, d. h. Informations- und Konsultationsrechte der EBR erreicht rechtlich und faktisch jedoch bei weitem nicht das Niveau nationaler Regulierungen. Dennoch könnten EBR aufgrund ihrer Insitutionalisierung eher als die Akteure der sektoralen Ebene Kristallisationskerne für die Entwicklung europäischer Arbeitsbeziehungen werden, die aber vermutlich keinen 'dualen' Charakter aufweisen und deutliche Rückwirkungen auf nationaler Ebene haben würden." B. Keller, *Supranationale Regulierung von Arbeitsverhältnissen – Das Beispiel der EU*, a.a.O., S. 111.

⁸⁷⁹ Ferner und Hyman weisen auf einen ähnlichen Zusammenhang folgendermaßen hin: "This is not the place to revisit the issue of the nature and limits of the European 'social dimension': its achievements may be deemed pathetic in comparison with the pace of economic (de)regulation at European level, but are not to be dismissed out of hand. "*The meaning of the 'social dimension', like that of 'Europe' itself, is a terrain of struggle rather than a predetermined outcome (Hervorhebung von H.-G. Lee).*" A. Ferner & R Hyman (ed.), *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford 1998, S. XiX.

nen, und wie die nötige Korrektur der Strategie der TNKs durch den Aufbau grenzüberschreitender Infrastrukturen der Arbeitsbeziehungen erreicht werden kann. Diese Form der transnationalen Regulation der Arbeitsbeziehungen geht ironischerweise mit der Globalisierungsstrategie der TNKs Hand in Hand, da sie auch auf ihrer Seite ein *überschaubares* Human-Resource-Management innerhalb ihrer Konzernstruktur benötigen und schaffen wollen. Wenn es in Zukunft keine eindeutige Konzernzentrale mehr geben würde und die Unternehmen miteinander durch Netzwerke gemanagt werden, würde eine entsprechende transnationale Regulierung der Arbeitsbeziehungen notwendiger denn je. Dabei hängt die Möglichkeit der Mitwirkung des EBRs auch davon ab, ob er auf der Ebene der *Holding*, wo er für das Management der Unternehmen und die personelle Kontrolle noch effektiver ist, angesiedelt werden wird, oder ob er in *Sparten* des gesamten Unternehmens, wo das Interesse der Arbeitnehmer unmittelbarer vertreten werden wird, konstituiert werden kann.

Die Grundprobleme des EBRs, wie empirische Forschungen bisher zeigen, lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Auf der organisatorischen Ebene zeigen erstens die Konstitutionen der EBRs je nach den Bedingungen der Unternehmen und je nach den nationalen Gepflogenheiten sehr unterschiedliche Formen. Während Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland die Protagonisten bei der Gründung der Organisation und bei der Rechtsanwendung der Richtlinien ganz vorne sind, sind der Status und die Funktionen des EBRs in Großbritannien und Italien wegen der eigenständigen Tradition der Arbeitsbeziehungen (GB) und wegen der großen Spaltungen zwischen den Vertretungen der Arbeitnehmer (Italien) bedroht bzw. kaum ausgebildet. Des weiteren erschweren die regional unterschiedlich verteilten Strukturen der TNKs die wirksame Kooperation der Arbeitnehmervertretungen und sie beschränken eine gleichmäßige Vertretung und Konsultation zwischen den Tochterunternehmen. Dabei ist vor allem eine Dominanz bzw. eine übermäßige Einflußmöglichkeit der Mitglieder vom EBR aus dem Mutterkonzernrat sowohl bei der Organisationsstruktur als auch bei der Aufgabenteilung festzustellen.

Zweitens sind auch in den fortgeschrittenen Ländern die Schwierigkeiten für eine echte transnationale Konsultation wegen der institutionellen Vielfalt und historisch unterschiedlicher Erfahrungen bei den Arbeitsbeziehungen nicht zu unterschätzen. Hinzu kommen Kommunikationsprobleme aufgrund unterschiedlicher Sprachen und Mentalitäten. Ein bedeutendes Beispiel dafür sind die unterschiedlichen Positionen der nationalen Gewerkschaften zum EBR. Während die deutschen Gewerkschaften vom Anfang an für das Errichten des EBRs als Vermittler eine einheitliche Strategie verfolgt haben, vertraten die französischen und italienischen Gewerkschaften je nach ihren Richtungen sehr unterschiedliche Positionen und Strategien. Dies ist sicherlich ein Hindernis für eine einheitliche Strategie und Vertretung der Interessen der Arbeitnehmer im EBR.

In den Zuständigkeiten, Funktionen und Aufgaben des EBRs sind drittens die unmittelbaren Einflußmöglichkeiten der Gewerkschaften nur indirekt angesprochen oder überhaupt nicht festgeschrieben. Deshalb ist die Einflußnahme der Gewerkschaften auf den EBR sowie die Legitimation des EBRs für die Interessenvertretung der Arbeitnehmer offen. Dies hängt vor allem damit zusammen, daß die Unternehmen einen direkten Einfluß der Gewerkschaften über den EBR ablehnen. Dabei zeigt sich das ungleiche Machtverhältnis zwischen den Ar-

beitgeber- und den Arbeitnehmervertretern in den EBR. Das Engagement der Gewerkschaften, das bis zum Errichten der Richtlinie relativ groß gewesen war, ist wegen der institutionellen und strukturellen Grenze des EBRs noch nicht viel gewachsen. Allerdings bleibt abzuwarten, ob -wie EMB und EMCEF verlangen- jeder EBR zur besseren Koordination seiner Arbeit von einem hauptamtlichen Koordinator betreut wird. Nicht unproblematisch ist auch die unterschiedliche Struktur zwischen der betrieblichen und der gewerkschaftlichen Vertretung. In einer solchen Distanz zwischen den beiden Interessenvertretungen stellt sich die Frage, wie weitgehend die Konsultationsfunktion unter der Mitwirkung von den Gewerkschaften im EBR realisiert und aktiviert werden kann. Bezogen auf dieses Problem weisen Lecher u.a. auf folgendes hin: "Insbesondere dort, wo die betrieblichen Gewerkschaftsvertreter bereits über eine relativ große Eigenständigkeit - in Deutschland gesetzlich verbrieft, in Frankreich in vielen Fällen Praxis - verfügen oder eine Distanz zwischen betrieblicher und gewerkschaftlicher Vertretung vorhanden ist, bleibt der Informationsaustausch eher zufällig und die Kommunikationsdichte gering."⁸⁸⁰

Auf der einen Seite ist das organisatorische Defizit des EBRs z.B. darin zu erkennen, daß die Sitzungen nur ein oder zwei Mal pro Jahr stattfinden. Darüber hinaus ist auch ein größeres Problem, daß es noch an einer funktionierenden internen Kommunikationsstruktur zwischen den Mitgliedern des EBR fehlt. Dies ist für eine effiziente Konsultationsfunktion ein wichtiges Hemmnis. Auf der anderen Seite ist zwar nicht zu leugnen, daß die Gewerkschaften sich dafür einsetzen, die Handlungslücke zwischen internationaler Ökonomie in Europa und nationaler Interessenvertretung zu schließen. Die erste Priorität ihrer Politik liegt jedoch nach wie vor auf den nationalen Verhandlungen. Dementsprechend verfolgen sie primär national ausgerichtete Strategien.

Dies sind Faktoren, die die Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten der transnationalen gewerkschaftlichen Politik über den EBR eher einschränken als fördern. Außerdem befürchten die Gewerkschaften, daß ihre nationale Tarifautonomie durch die Verbetrieblichung der Arbeitsbeziehungen im EBR letztlich nicht gesichert, sondern eher gefährdet werden könnte. In der Tat weisen Visser und Streeck darauf hin, daß die Entstehung des EBR mehr von der Strategie der TNKs, die die Konkurrenz zwischen den Standorten der Unternehmen befördern wollen, abhängig war, als von den Erwartungen der Gewerkschaften für ihre Kontrolle. Aber diese Kritik läßt die internen und externen Herausforderungen, denen sich das Modell der national ausgerichteten kollektiven Verhandlungssysteme momentan in der EU ausgesetzt findet, außer acht.

Nach der Vollendung des Binnenmarktes verändert die Einführung des Euros grundsätzlich die Rahmenbedingungen⁸⁸¹ der nationalen Tarifautonomie. Der Regimewettbewerb er-

⁸⁸⁰ Vgl. W. Lecher/B. Nagel/H.-W. Platzer, Die Konstituierung Europäischer..., a.a.O., S. 243.

⁸⁸¹ "Es wird erwartet, daß die europäischen Hersteller mit der Währungsunion ihre nach europäischen Absatzmärkten unterschiedlichen Ausstattungen und unterschiedlichen Preisstrategien nicht mehr aufrechterhalten können. Insofern wäre mit einer tendenziellen Angleichung der Verkaufspreise in der EU zu rechnen, was auch zu intensiveren Preiskämpfen der Hersteller führen würde. Bei den Zulieferunternehmen ist insbesondere bei Zulieferern der zweiten und dritten Reihe mit stärkerem Preis- und Wettbewerbsdruck zu rechnen." U. Bochum, Zwischen Mikrochips und Schmiedeteilen Zur europäischen Metallindustrie und ihren Ausgangsbedingungen für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: T. Schulten/R. Bispinck (Hg.), Tarifpolitik unter dem EURO, Perspektiven einer europäischen Koordinierung: das Beispiel Metallindustrie, Hamburg 1999, S. 50-51.

zeugt durch das 'Benchmarking' oder Projekte des Wettbewerbskorporatismus wie 'die jeweiligen nationalen Bündnisse für Arbeit' unter dem strukturellen monetären und fiskalen Druck der EWWU immer mehr Widersprüche. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit einen neuen Paradigmas der Arbeitsbeziehungen auf europäischer Ebene, weil ohne dies die Handlungsspielräume der nationalen Tarifautonomie nicht nur von dem strukturellen Zwang der EWWU beschränkt, sondern letztendlich auch *nur* auf Kosten der anderen im Binnenmarkt bewahrt werden könnten. Dies ist nicht nur die Folge der politischen und strategischen Orientierungen, sondern auch vor allem auf die komplexere Transformation der Basisparadigma der Technologie, der Ökonomie und der Politik sowie der Sozialstruktur zurückzuführen.

Dabei können zwar die nationalen Kollektivverhandlungssysteme nach wie vor die dominierende Position einnehmen, aber die erweiterte und ergänzte Regulierungsform in den neu entstehenden Bereichen gewinnt mit der Transnationalisierung der Ökonomie und dem Fortschreiten des europäischen Einigungsprozesses zunehmend an Bedeutung. Dabei geht es weniger um eine Ablösung der alten, als vielmehr um die Erweiterung neuer Regulierungsformen der Arbeitsbeziehungen und der Sozialpolitik auf der europäischen (Beschäftigungskapitel), der sektoralen (Sozialer Dialog) und betrieblichen Ebene (Europäische Betriebsräte) des Mehrebenensystems⁸⁸². Mit dieser Betrachtung des Mehrebenensystems läßt sich, integrationstheoretisch gesprochen, die Dichotomie des staatszentrierten Ansatzes und der funktionalistischen Supranationalität überwinden. Gerade dabei kann man die Spezifika des heutigen postfordistischen europäischen Regulationsmodus, der den veränderten Akkumulationszusammenhängen entspricht, erkennen: "Sie spiegeln die Charakteristika des EG-Systems wider: seine Mehrebenenstruktur, die besondere Mischung von supranationalen und intergouvernementalen Elementen im Entscheidungsprozeß, den Wechsel von Akteuren und Akteurkonstellationen in der Abfolge der einzelnen Phasen des Politikprozesses, die Kompetenzverteilung zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen und deren jeweiligen institutionellen Eigenheiten."⁸⁸³

Während die Veränderung der Staatlichkeit im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus bisher überwiegend hauptsächlich auf der Ebene des Nationalstaates erörtert wurde, erklärt der Begriff des europäischen Mehrebenensystemes darüber hinaus die 'changing boundary' des Politischen im Prozeß der europäischen Einigung. In dem entstehenden Regime⁸⁸⁴ der transnationalen Regulation der Arbeitsbeziehungen muß - wie bei dem EBR - das national ausgerichtete Kollektivverhandlungssystem sowohl bei den Akteurkonstellationen als

⁸⁸² a) die EBR als das neue Intraaktionsmuster der Regulierung der Arbeitsbeziehungen auf der mikrobetrieblichen Ebene, b) Sozialdialoge als Instrumente der Arbeits- und Sozialpolitik auf der meso-sektoralen Ebene, c) Initiativen europäischer Beschäftigungspolitik auf der Makroebene, vgl., B. Keller, Supranationale Regulierung von Arbeitsverhältnissen – Das Beispiel der EU, S. 109-118.

⁸⁸³ Vgl. B. Kohler-Koch, Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 198.

⁸⁸⁴ "The Emergence of a European Industrial Relations Regime?: (...) The notion of a regime is borrowed from the literature on international political economy where it is defined from as 'sets of implicit and explicit principles, norms or rules, decision making procedures' (Krasner, 1983, p 14). In practice, an industrial relations regime would involve the Community having a presence in European labour markets without the capacity of imposing binding 'monolithic' rules or regulations." P. Teague and J. Grahl, Industrial Relations and European Integration, a.a.O., S. 91.

auch bei den Zuständigkeiten der Themen immer mehr auf monolithische Strukturen und Regelsysteme verzichten und sich diversifizierten Regulationsformen und -ebenen öffnen.

Dabei setzt sich die transnationale Hegemonie der europäischen Bourgeoisie durch. Der Begriff des "new constitutionalism" von S. Gill bringt die Entwicklung des europäischen Kapitalismus mit dem Binnenmarktprogramm und mit der Euro idealtypisch auf den Punkt. Alle theoretischen Reflexionen gehen von der Überlegung aus, daß die national ausgerichtete Akkumulation und Regulation in eine tiefgreifende historische Transformation geraten ist.

Gleichzeitig führt die übergreifende Durchsetzung des neuen Akkumulationsmodus nicht automatisch zu einer europaweit homogenen Regulationsweise. Diese Diskrepanz zwischen Akkumulation und Regulation in der EU besteht trotz der strategischen Orientierung der nationalen Bourgeoisie bzw. Eliten für die Globalisierung wegen der Unterschiede ihrer herkömmlichen Regelsysteme, Institutionen, Normen und Akteure weiter fort.

Es lassen sich in dieser neuen Konfiguration je nach den national-, regional-, sektoral-, und unternehmensspezifischen Reaktionen vielfältige Bilder zeichnen in bezug auf die: a) Globalisierung der Finanzmärkte, b) systematische Europäisierung des Telekommunikationssektors, c) teilweise Renationalisierung in bestimmten Industriebereichen. Allerdings scheint eine Rückkehr zu den nationalen Akkumulations- und Regulationsmodi nicht mehr möglich.

Im Verlauf des 40jährigen Integrationsprozesses ist keine homogene und kohärente Akkumulations- und Regulationsstruktur entstanden. Die historische Übergangsform von Akkumulation und Regulation drückt sich im Mehrebenensystem aus. Auf jeden Fall wird die Notwendigkeit und der Druck für eine transnationale Regulation der Arbeits- und Sozialpolitik mit dem Fortschreiten der Transnationalisierung der Ökonomie immer mehr zunehmen. Insofern sind die EBR bemerkenswert, weil sie jenseits der nationalen Grenze eine neue Arena für die Auseinandersetzung über die Arbeitsbeziehungen geschaffen haben. Das ist sicherlich nicht vergleichbar mit den nationalen Regelsystemen und Institutionen, und ihre Zuständigkeiten und Funktionen sind noch sehr begrenzt. Aber ihre Bedeutung als neue Arena ist nicht zu unterschätzen und ihr zukünftiger Erfolg wird vor allem davon abhängen, wie die materielle Reife der Akkumulationsebene mit entsprechenden hegemonialen Initiativen der Herrschenden kombiniert werden wird.

Wie bereits mehrfach betont wurde, sind die Restrukturierung und Transnationalisierung der Akkumulation und der Regulation je nach Nation, Sektor, Region sowie Firma sehr unterschiedlich. Wenn man jedoch von einer weiteren Transnationalisierung der materiellen Basis (Akkumulationsregime, Sozialstruktur sowie technologisches Paradigma) in einer historisch-strukturellen Langzeitperspektive (*longue durée à la Braudel*) ausgeht, ist es durchaus möglich, die Bedeutung des EBR wie folgt zu bewerten:

a) "Die in multinationalen Unternehmen zwischen Unternehmensführung und Euro-BR ausgehandelten und abgeschlossenen Vereinbarungen bilden die Keimzelle für branchenweite bzw. branchenübergreifende europäische Vereinbarungen, d.h. für europäische Tarifverhandlungen"⁸⁸⁵ und

⁸⁸⁵ Vgl. R. Volz und W. Mayrhofer, Neue Akteure und Arenen in den europäischen Arbeitsbeziehungen, in: WSI-Mitteilungen 5/1999, S. 358.

b) "Multinationale Unternehmen und die in ihnen bzw. teilweise von ihnen geschaffenen Verhandlungsstrukturen stellen den Ausgangspunkt für die Entwicklung von (europäischen) Unternehmensgewerkschaften bzw. der Hervorhebung eines europäischen Syndikalismus."⁸⁸⁶

Die besondere Bedeutung der Entstehung des EBRs sowie anderer Akteure wie interregionaler Netzwerke⁸⁸⁷ und interregionaler Gewerkschaftsräte⁸⁸⁸ liegt vor allem darin, daß sie aufgrund ihrer noch relativ unbestimmten, also amorphen Gesprächs-, Verhandlungs- und Kampfstruktur als Arenen künftiger Auseinandersetzungen fungieren können. Um so nützlicher wäre es, wenn die in der Konstituierung befindlichen Orte der Konfliktaustragung erst allmählich in eine festere Struktur übergängen. Die Auseinandersetzung in diesen Arenen würde dann vor allem von der Dialektik von Struktur und Strategie der jeweiligen Akteure im Mehrebenensystem bestimmt. Die Zukunft des 'sozialen Europa'⁸⁸⁹ bzw. 'sozialen Raums Europa' würde davon abhängen, in welcher Weise die konfligierenden Kräfte der Gesellschaft in den veränderten Akkumulationsräumen und -bedingungen miteinander agieren und reagieren. Dabei findet die Grundthese Polanyis über die Doppelbewegung des Ökonomischen und des Sozialen eine erweiterte Anwendung in Europa.

Tabelle 3 Entwicklung der europäischen Sozialdimension und der ökonomischen Regulation

1. Politikfelder	Bis zu den 70er Jahren	80er Jahre	90er Jahre
1.1. Sozialpolitik	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EWG-Vertrag '57: Art. 2 (Aufgabe der Gemeinschaft); Art. 117 & Art. 118 (sozialpolitische Bestimmung); Art. 120 (ein jährlicher Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage); Art. 123 (Errichtung des Sozialfonds); Art. 193 (Schaffung des WSA). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Richtlinien ('86) über Gleichbehandlung ▪ Richtlinien ('80, '82a & '82b, '83, '86, '88, '89a, '89b, '89c, '89d) über (Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz ▪ '87 EEA und Sozialer Dialog ▪ Delors-I-Paket (88-92) und Strukturpo- 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sozialprotokoll '91 ▪ Delors- II-Paket (93-97) ▪ Weißbuch: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung '93 ▪ Weißbuch: Sozialpolitik und Aktionsprogramm '94 ▪ 'Beschäftigungskapitel' '97 ▪ 'Beschäftigungspakt' '99

⁸⁸⁶ Ebd.

⁸⁸⁷ "Regionale Netzwerke konstituieren sich aus locker miteinander verbundenen ökonomischen Wachstumsgebieten und einem unterschiedlich stark ausgeprägten Informations-, Kommunikations-, Kooperations- und Institutionengeflecht in ökonomischer, organisatorischer, sozialer und politischer Dimension. Oder etwas anders formuliert: Regionale Netzwerke sind lose miteinander verbundene kleine und mittlere Betriebe, Beratungs- und Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Industrie- und Handelskammern oder andere (halb-) öffentliche Institutionen." A.a.O., S. 353.

⁸⁸⁸ "Die IGR erwacht derzeit aus ihrem (inhaltlichen) Dornröschenschlaf. Die IGR waren von ihrer originären Zielrichtung zwar eher dazu gedacht gewesen, die sich Mitte der 70er Jahren akkumulierenden Probleme der grenzüberschreitenden alten Industrieregionen Europas im Hinblick auf Beschäftigungsfragen zu bearbeiten, entwickeln sich aber in jüngster Zeit auch in thematisch andere Richtung. Erst im Jahr 1992 erfolgte die Anerkennung der IGR durch den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) als gewerkschaftliches Vertretungsgremium in den Grenzregionen, das alle Mitgliedsorganisationen des definierten Gebiets zusammenfaßt." Ebd., S. 355

⁸⁸⁹ Vgl. A. Lipietz, Ein soziales Europa – die Herausforderung nach Maastricht, in: Ders., Nach dem Ende des "Golden Zeitalters", Regulation und Transformation kapitalistischer Gesellschaften, Ausgewählte Schriften, Argument-Sonderband Neue Folge AS 255, Berlin 1998, S. 197-207.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agrarpolitik- ▪ Regionalpolitik- ▪ Richtlinien ('75, '76, '79) über Gleichbehandlung von Männern und Frauen- ▪ sozialpolitisches Aktionsprogramm '74 	<ul style="list-style-type: none"> litik ▪ „Gemeinschaftscharta für die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ '89 und Aktionsprogramm mit 49 Initiativen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agenda 2000
1.2.Arbeitsbeziehungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entwurf einer Richtlinie über die Aktiengesellschaft '70 ▪ Richtlinie über die Massenentlassung '75 ▪ Ständiger Ausschuß für Beschäftigungsfragen ▪ Sozialer Dialog (Dreier Konferenz) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vredelings Entwurf der Richtlinie über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer '80 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ -Richtlinie über den schriftlichen Arbeitsvertrag '91- ▪ Richtlinie über die Arbeitszeit '93- ▪ Europäischen Betriebsräte '94- ▪ Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern '96- ▪ Richtlinie über den Elternurlaub '96- ▪ Richtlinie über die atypische Beschäftigungsform '97
1.3. Wirtschafts- und Währungspolitik	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wernerplan´ zur ersten Wirtschafts- und Währungsunion '71-'73 ▪ Europäisches Währungssystem (EWS) '79 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EWS (DM als reale europäische Ankerwährung und Hegemonie der Bundesbank) ▪ Der Delor-Bericht ▪ Binnenmarktprogramm 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maastrichter Vertrag und Vertiefung der monetären Integration ▪ Vollendung der EWWU ▪ Stabilitätspakt und Amsterdamer Vertrag ▪ Osterweiterung
2. Artikulierte Regulationsmuster	<ul style="list-style-type: none"> ▪ „monopolistische Regulierung“ im Nationalstaat ▪ `Euro-Polity im werden´ ▪ komplementäre Regulation ▪ intergouvernementales Bargaining 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ subsidiarität“ ▪ Aufgabenteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft ▪ kompetitive Regulation ▪ selektive supranationale Institutionalisierung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ -regulativ“ ▪ Netzwerke ▪ `jenseits von Staat und Markt´ ▪ Regimewettbewerb ▪ Mehrebenenregulierung
3. dominanter Entscheidungsmodus	<ul style="list-style-type: none"> ▪ einstimmig mit dem nationalen Vetorecht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ -qualifiziertes Mehrheitsprinzip 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilisierung

6 Neue Artikulation des Ökonomischen und des Sozialen in der EU: Vom nationalen zum europäischen "Hegemonieprojekt"

Um die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik zu erläutern, haben wir in den vorherigen Kapiteln zunächst die *Veränderung der Staatlichkeit* und dann die *soziale Grenze des nationalen Wettbewerbsstaates* untersucht. Dabei haben wir die Transformation des Staates nicht nur auf den nationalen Ebenen betrachtet, sondern darüber hinaus in einer langfristigen historisch-strukturellen Perspektive zu ergründen versucht, was dies mit der *veränderten Grenze des Politischen* zu tun hat. Danach wurden diese Überlegungen mit der Betrachtung der relevanten institutionellen Arrangements und Formen in der EU verknüpft. Untersucht wurde dabei insbesondere die zunehmende Verflechtung der Politik, d. h. die wachsende Interaktion zwischen den nationalen, supranationalen und lokalen Institutionen sowie Akteuren im Prozeß der Politikformulierung im europäischen Mehrebenensystem. Anschließend ist die veränderte Form des Governance im Zusammenhang mit der Frage der Transnationalisierung des Akkumulationsregimes, diskutiert worden.

In dieser empirischen Betrachtung konnten wir feststellen, daß zwar die Entnationalisierung des Akkumulationsregimes überall voranschreitet, jedoch je nach Nation, Sektor, Branche und Unternehmen sehr unterschiedlich verläuft. Diese Vielfalt gilt nicht nur für die Struktur der Ökonomie, sondern auch für die differenzierten Lohnregime⁸⁹⁰ in der Gemeinschaft. In der EU, wo der wirtschaftliche Verflechtungsgrad sehr hoch ist, gibt es noch *kein einheitliches und kohärentes* transnationales Akkumulationsregime. Gleichwohl bedeutet dies nicht, daß die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit des nationalen Akkumulationsregime unangetastet fortbesteht. In Wirklichkeit koexistieren und überlagern sich die nationalen, europäischen und globalen Regime.

In der Betrachtung der Veränderung von Staatlichkeit, der veränderten Grenze des Politischen und der wachsenden Entnationalisierung des Akkumulationsregimes, haben wir die Möglichkeiten, Praxen und Perspektiven der Sozialpolitik auf europäischer Ebene untersucht. Die Überlegungen hierzu sollen nun hegemonietheoretisch verdicht werden. Die hierbei eingenommene Perspektive kann vor allem in den folgenden zwei Punkten behilflich sein. Erstens bietet sie eine Möglichkeit, die Erklärungslücke der Regulationstheorie im Hinblick auf die Erosion und Transformation der nationalen Akkumulations- und Regulationszusammenhänge *und* die wachsende Transnationalisierung des Governance zu schließen. Zweitens erweitert eine neogramscianische Hegemonietheorie die enge Perspektive funktionalistisch-institutionalistischer wie auch neorealistischer staatszentrierter Untersuchungen. Mit anderen Worten: Eine neogramscianisch erweiterte Regulationstheorie kann mit dazu beitragen, a) die Internationale Politische Ökonomie und ihre Widersprüche, b) den Wandel des Staatensystemes und die neuen Formen des grenzüberschreitenden Machtgefüges, c) die transnationale

⁸⁹⁰ Vgl. A. Lipietz, Die neuen Beziehungen von Zentrum und Peripherie - Die Beispiele Europa und Amerika im Kontrast, in: H.-P. Krebs (Hg.), Alain Lipietz, Nach dem Ende des 'Goldenen Zeitalters' - Regulation und Transformation kapitalistischer Gesellschaften, Ausgewählte Schriften, Argument-Sonderband Neue Folge AS 255, Berlin 1998, S. 116-154, hier: S. 116.

Artikulation der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, d) die historische Transformation der Sozialstruktur sowie e) die Herausbildung des `neuen historischen Blocks´ konkret auf der europäischen Ebene zu überprüfen und theoretisch auszuarbeiten.

Sicherlich hat die Hegemonietheorie der Globalen Politischen Ökonomie von Cox u.a., die Vermittlungslücke bisher nicht ganz schließen können.⁸⁹¹ Dies zeigt sich z. B. darin, daß sie die europäischen Spezifika des gesellschaftlichen Formationsbruchs, die komplexen und spezifischen Mechanismen der europäischen Politikverflechtung und die konkrete Gestaltung des Hegemonieprojektes nur strukturell darstellen kann. Aus diesem Grund wird hier versucht, insbesondere im Hinblick auf die oben genannten Punkte, die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik im Zusammenhang mit der Entstehung des neuen europäischen Hegemonieprojektes zu erläutern.

Dies soll anhand von folgenden Fragen untersucht werden: Erstens: wie werden *der gesellschaftliche Formationsbruch und die europäische Restrukturierung* erklärt? Zweitens: wie wird aus Sicht der neogramscianischen Internationalen Politischen Ökonomie die Entstehung und Entwicklung des europäischen Hegemonieprojektes definiert? Hierbei ist unter anderen zu erläutern, wie sich die strategische Orientierung des europäischen Hegemonieprojektes auf *die Etablierung des europäischen schumpeterianischen Leistungsregimes* (`workfare regime`) auswirkt. Drittens: was für eine Rolle kann die *Entwicklung der europäischen Zivilgesellschaft* dabei spielen? In diesem dritten Teil soll nicht nur die Entnationalisierung der Politik und die Europäisierung von Governance-Mechanismen geklärt werden, sondern es ist auch zu berücksichtigen, daß politische Auseinandersetzungen auf den institutionellen europäischen Rahmen, politische Apparate, Verträge und Verhandlungen einwirken.

6.1 Der gesellschaftliche Formationsbruch und die Konstitution eines europäischen "Machtblocks"

Der tiefgreifende Wandel der Sozialstruktur⁸⁹² steht im Mittelpunkt der Betrachtung der Globalen Politischen Ökonomie. Hiervon ausgehend wird die Transformation der Staatlichkeit wie auch die Entwicklung des `globalen Governance´ erklärt. Cox hat zwar im Hinblick auf die Auflösung und Transformation der fordistischen Akkumulationsstruktur keine europaspezifischen Merkmale oder Tendenz dargelegt, gleichwohl läßt sich über den Wandel der Sozialstruktur die Krise des *europäischen nationalen Wohlfahrtsstaates* erklären. Cox bezieht sich dabei auf den SSA-Ansatz (`social structure of accumulation'⁸⁹³), der gewissermaßen eine nord-amerikanische Variante der Regulationstheorie darstellt.⁸⁹⁴

⁸⁹¹ Cox selbst hat zum Prozeß der europäischen Integration nicht gearbeitet. S. Gill, die Amsterdamer Schule sowie die Forschungen der FEG haben versucht, diesen Ansatz für die Europaforschung fruchtbar zu machen.

⁸⁹² „The study of emerging class structure is an exercise in social mapping at both national and global levels (...) It will also show tendencies toward a globalizing of certain classes or transcendence of their origins in national social formations. The importance of attempting this kind of social mapping is to better understand the composition of existing historic blocs and the elements available for the formation of new historic blocs - and hence the potential for change in the form of state, in the interstate system, and in the future organization of production.“ R. W. Cox, *Production, Power and World Order*, New York 1987, S. 357.

⁸⁹³ „I have taken the concept of social structure of accumulation from Gordon (1980). My use of it focuses more specially on the relationship of social forces, whereas Gordon uses it more broadly to encompass, e.g., the insti-

Die Grundfrage, die der SSA-Ansatz für die Analyse des Modells der nord-amerikanischen Gesellschaft im Nachkriegszeitalter gestellt hatte war, welche Sozialstruktur die relativ langfristige Stabilität der liberal-demokratischen Akkumulation getragen hatte.⁸⁹⁵ Der typische wohlfahrtsstaatliche Kompromiß zwischen den Klassen wurde dadurch ermöglicht, daß sich die dominante soziale Gruppe in der Folge der Weltwirtschaftskrise und des Zweiten Weltkriegs auf einen `korporativen Liberalismus`⁸⁹⁶ einließ und die untergeordnete Gruppe an der gestiegenen Produktivität – über relativ hohe Lohnzuwächse und sozialstaatliche Aufbauprogramme – beteiligte. Innerhalb der amerikanischen Hegemonieordnung konzentrierten sich die Wohlfahrtsstaaten demnach auf die Förderung der nationalen Binnenmärkte. Der eingebettete Liberalismus funktionierte dabei nach dem Motto „Keynes at home and Smith abroad“⁸⁹⁷. Den Kern dieser Sozialstruktur der Akkumulation bildete eine Koalition aus dem dominanten national und international orientierten *Industriekapital* und dem gewerkschaftlich repräsentierten `weißen`, `männlichen` und `industriellen` Proletariat.

Diese Wachstumskoalition geriet infolge des Wandels der technologischen, industriellen und ökonomischen Strukturen in den 70er Jahren allmählich in die Krise. Ihre Auflösung und Transformation wurde durch die Erschöpfung der Produktivitätsreserven der fordistischen Arbeitsorganisation, die Grenzen der keynesianischen Staatsintervention, die wachsende Internationalisierung der Ökonomie und das zunehmende Gewicht des Finanzkapitals radikal beschleunigt. Dies implizierte nicht nur eine machstrukturelle Verschiebung zugunsten der dominanten Gruppen, sondern auch ein neues Verhältnis von öffentlicher und privater Sphäre und dem bestehenden Sozialstaatsmodell. Die Grundlagen des europäischen nationalen Wohlfahrtsstaates schienen grundlegend zu erodieren. Die Veränderung zeigte sich im wesentlichen auf zwei Ebenen.

tutions of the world economy. I have applied the concept to the capitalist world economy in Cox (1987), chapter 9.” R. W. Cox, *Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe*, in: S. Gill (ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge 1993, S. 259-289, hier: S. 288.

⁸⁹⁴ „It can then be theorised what role such blocs might play in promoting broad changes in the process of capitalist development. This includes shifts from one type of *social structure of accumulation* to another within the broader confines of a particular *mode of production* (Cox, 1987: 17-34, 309-53...). Cox’s concept of social structure of accumulation is paralleled by that of a *regime of accumulation*, used by the French Regulationist School (Noel, 1987; Jessop, 1988). We assume that such a regime involves class and intra-class relations. This includes the mode of life and composition of the labour force, its political organisation, the labour process in its technical, organisational and human aspects) and legal regulation of work (...) Where Cox’s concept differs from that of most of the regulationists is that it is less state-centric and is thus more flexible in allowing for changing forms of politics and the state, including the internationalisation or globalisation of the state.“ S. Gill and D. Law, *Global Hegemony and The Structural Power of Capital*, in: S. Gill (ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge 1993, S. 93-124, hier: S. 95.

⁸⁹⁵ Vgl. S. Bowles, D. M. Gordon, T. E. Weisskopf, *Power and Profits: The Social Structure of Accumulation and the Profitability of the Postwar U.S. Economy*, in: *Review of Radical Political Economics*, Vol. 18 (1&2) 1986, S. 132-167. S. Bowles und H. Gintis, *The Crisis of Liberal Democratic Capitalism: The Case of the United States*, in: *Politics & Society*, Vol. 11, No. 1, 1982, S. 51-96. Angesichts der weitreichenden Übereinstimmungen in den konzeptionellen Grundlagen des SSA – und des Regulationsansatzes sei darauf hingewiesen, daß R. Boyer der französischsprachigen Ausgabe von `Beyond the Waste Land` der Autorengruppe Bowles/Gordon/Weisskopf (1985) ein umfangreiches Nachwort beigesteuert hat, in dem er u. a. die Schlüsselkategorien bei den Ansätzen vergleichend diskutiert.

⁸⁹⁶ Vgl. O. Holman and Kees, van, Pijl, *Restructuring the Ruling Class and European Unification*, a.a.O., S. 4.

⁸⁹⁷ R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton 1987, S. 355

Zum einen setzt sich die Tendenz der Entindustrialisierung und der Übergang zur Informationsgesellschaft durch. Die Deindustrialisierung führt dabei weder, wie H. Braverman in den 70er Jahre prognostizierte⁸⁹⁸, zur „de-skilling and proletarianization“ der Arbeit, noch, wie D. Bell verkündet hatte, zur post-industriellen Dominanz der neuen gesellschaftlichen Mitte.⁸⁹⁹ Die Wirklichkeit zeigt ein anderes Bild. Danach werden die bestehenden Arbeitsmarktregimes weitestgehend polarisiert und segmentiert. Während der industrielle Kern der Arbeiterklasse weiterhin schrumpft und die billigen Jobs in den unteren Bereichen des Dienstleistungssektors zunehmen, bildet die neue Schicht der sog. ‚Symbolanalytiker‘ den dynamischen Kern der neuen Informationsgesellschaft.

Die Sozialstruktur der Akkumulation, die dem europäischen nationalen Wohlfahrtsstaates zugrundeliegt, erfährt also einen grundlegenden Wandel. Die hiermit verbundene Flexibilität des Arbeitsmarktes reflektiert sich in der grenzüberschreitenden Freizügigkeit der Arbeitskräfte. Dies gilt insbesondere für die Symbolanalytiker, atypisch Beschäftigte und einen Großteil der erwerbstätigen Frauen⁹⁰⁰. Die Rekonstitution des Arbeitsmarkts wird also durch eine zunehmende Bedeutung von Dienstleistungs-, Finanz-, Informations- und Kommunikationsbereichen und das abnehmende Gewicht des Industriesektors geprägt.

Die Folge dieses Wandels der Sozialstruktur der Akkumulation ist, daß die fordistischen zivilgesellschaftlichen Organisationen wie die Gewerkschaften, und Parteien, die von der ‚eigenen Klientel‘ unterstützt worden waren, sozial geschwächt wurden. Mit der sozialen Polarisierung und der Verschiebung der Macht wird ihre Verhandlungsposition geschwächt. F. Deppe betrachtet in diesem Zusammenhang die Spaltung und ‚Niederlage der politischen und gewerkschaftlichen Arbeiterbewegung seit den 70er Jahren‘⁹⁰¹ als wichtigen Faktor der Neuformierung des neokonservativen Hegemonieblocks. Für die Sozialdemokratie stellt sich die Situation nicht viel anders dar, weil ihre traditionelle Basis stark polarisiert worden ist und ein Teil ihrer Wähler sich dem neoliberalen Block angeschlossen hat.

Zum anderen führt die Transformation des nationalen Wohlfahrtsstaates und seiner Ökonomie- und Industriestruktur zur Entnationalisierung. Nach dem Fordismus bilden der expandierende Dienstleistungssektors, das finanzkapitalbasierte Wachstum, und die von der Informations- und Kommunikationsindustrie vorangetriebene dritte industrielle Revolution die Kernelemente der in den europäischen Staaten dominanten Akkumulation. Diese entfaltet sich dabei immer weniger innerhalb der territorialen Grenzen. Die institutionelle Koppelung von Akkumulation und Regulation vermittelt sich nicht mehr allein auf der nationalen Ebene. Tendenziell wird hierdurch die Entsprechung von Marktwirtschaft und nationaler Demokratie

⁸⁹⁸ Vgl. H. Braverman, *Labor and Monopoly Capital*, New York 1974.

⁸⁹⁹ Vgl. C. Offe, *Contractions of the Welfare State*, Cambridge 1993 (5th), S. 293.

⁹⁰⁰ „Noch Anfang der siebziger Jahre standen einem Nicht-Normbeschäftigten fünf Normbeschäftigte gegenüber. Anfang der achtziger Jahre lag das Verhältnis bei eins zu vier, Mitte der achtziger Jahre bereits bei eins zu drei. Mitte der neunziger Jahre liegt es bei eins zu zwei. Bei Fortschreibung dieses Trends wird das Verhältnis von Norm- zu Nicht-Normarbeitsverhältnissen in fünfzehn Jahren bei eins zu eins liegen.“ Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursache und Maßnahmen*, Teil I, Bonn 1996, S. 11, zitiert nach J. Welsch, *Welche Bildung braucht die Informationsgesellschaft?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 35-36/99, 27. August 1999, S. 30-31.

⁹⁰¹ F. Deppe, *Ist die Imperialismustheorie wieder aktuell?*, in: Ders. und S. Kebir u.a. (Hg.), *Eckpunkte moderner Kapitalismuskritik*, Hamburg 1991, S. 188-204, hier: S. 201.

historisch erneut in Frage gestellt. Das postfordistische Akkumulationsregime, das insbesondere durch Flexibilität und Mobilität charakterisiert ist, verstärkt die räumliche und soziale Entbettung. Nicht nur die Restrukturierung der Arbeitsmärkte, sondern auch die Transnationalisierung des Produktionssystems wird hierdurch weiter beschleunigt.

Bei dieser Auflösung und Transformation des Verhältnisses von Akkumulation und Regulation ist besonders zu beachten, daß der Restrukturierungsprozeß *nicht*, wie Globalisierungsbefürworter meinen, global unvermittelt und undifferenziert durchgesetzt wird. Zwischen den nationalen Gesellschaften und Regionen bestehen vielmehr große Unterschiede. In diesem Sinne muß auch der Ansatz der globalen politischen Ökonomie von Cox für die konkrete Analyse der *europäischen Praxis* mit Vorsicht angewandt werden. Dementsprechend bleiben die Unterschiede zwischen den Regionen und Nationen bestehen, wenngleich innerhalb Westeuropas die Angleichung weiter voranschreitet. Die zunehmende Angleichungstendenz⁹⁰² insbesondere bei den Mitgliedstaaten der EU ist, historisch betrachtet, - trotz ihrer pfadabhängigen Entwicklung - erstaunlich. Alle EU-Mitgliedstaaten stützen sich mehr oder minder auf die Prinzipien Rechtsstaatlichkeit, repräsentative Demokratie, soziale Marktwirtschaft, Sozialstaatlichkeit, Formen der Sozialpartnerschaft, und annähernd gleiche Konsumtionsmuster, Lebensstile, Sozialbeziehungen etc.. Diese gemeinsamen Grundlagen und die europaspezifische historisch-kulturelle Identität⁹⁰³ begünstigen eine Entwicklung, die langfristig zu einer Regulationsweise auf der europäischen Ebene führen kann.

Das bedeutet jedoch nicht, daß sich schon eine kohärente europäische Akkumulation und Regulation entwickelt hat, zumal in den Mitgliedstaaten nach wie vor eine institutionelle Vielfalt dominiert. Gleichzeitig wird die Tendenz der postfordistischen Entindustrialisierung und Entnationalisierung mit dem Strukturwandel der Sozialstruktur jedoch unumkehrbar. Hierfür spricht auch die Orientierung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Eliten auf ein *europäisches Hegemonieprojekt*⁹⁰⁴: „Als Reaktion auf die Krisenprozesse der siebziger Jahre, den Machtzuwachs der Gewerkschaften und die neuen Wettbewerbsverhältnisse auf

⁹⁰² Vgl. H. Kaelble, Europäische Vielfalt und der Weg zu einer europäischen Gesellschaft, in: S. Hradil und S. Immerfall (Hg.), Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen 1997, insbesondere dazu S. 29ff.

⁹⁰³ „Die europäische Identität wird keine neue kollektive Identität nach dem Modell der nationalen Identitäten sein, also nicht stark imaginär befrachtet sein. Für den einzelnen wird sie eine Art und Weise sein, seinen persönlichen, sozialen und politischen Projekten in der und durch die Konfrontation mit anderen und den vorgeschlagenen institutionellen Projekten eine Richtung zu geben. In der prozeduralen Perspektive überwiegt die Dimension der Zukunft systematisch die der Vergangenheit, und die imaginären Vorstellungen verlieren immer mehr von ihrer ausschlaggebenden Kraft.“ A. Berten, Europäische Identität – Einzahl oder Mehrzahl?, Überlegungen zu den Entstehungsprozessen von Identität, in: N. Dewandre und J. Lenoble (Hg.), Projekt Europa: Postnationale Identität: Grundlage für eine europäische Demokratie?, Berlin 1994, S. 55-65, hier: S. 61.

⁹⁰⁴ Vgl. H.-J. Bieling und F. Deppe, Gramscianismus in der Internationalen Politischen Ökonomie – Eine Problemskizze, in: Das Argument Nr. 217, 1996, S. 729- 740, insbesondere hierzu S. 736ff.. A. Gramsci hat das Hegemonieverhältnis folgendermaßen geschildert: „Daß die ethisch-politische Geschichte die Geschichte des Moments der Hegemonie ist, läßt sich aus einer ganzen Reihe theoretischer Schriften Croces ersehen (und nicht nur aus den in dem Band *Ethik und Politik* enthaltenen); von diesen Schriften wird man eine konkrete Analyse erstellen müssen. Es läßt sich auch und besonders aus einigen verstreuten Andeutungen über den Staatsbegriff ersehen. Zum Beispiel hat Croce irgendwo gesagt, man dürfe den >>Staat<< nicht immer dort suchen, wo die offiziellen Institutionen ihn anzeigen würden, weil er sich manchmal statt dessen in den revolutionären Parteien finden lasse: die Aussage ist gemäß der Auffassung Staat-Hegemonie- moralisches Bewußtsein nicht paradox, da es in der Tat vorkommen kann, daß die politische und moralische Führung des Landes in einer bestimmten Situation nicht von der legalen Regierung ausgeübt wird, sondern von einer >>privaten<< Organisation und auch von einer revolutionären Partei.“ A. Gramsci, Philosophie der Praxis, Berlin 1995, S. 1239.

dem Weltmarkt (z.B. der Aufstieg Japans) begann sich im Sinne eines Strategiewechsels ein Block politischer, sozialer, aber auch kultureller Kräfte zu formieren. Dabei werden Projekte lanciert, infolge derer sich auf unterschiedlichen Ebenen, betrieblich, regional, national und europäisch, Wettbewerbsgemeinschaften im Sinne weltmarktbezogener >>Produktivitätspakte<< formieren".⁹⁰⁵

6.2 Die 'transnational managerial class' als Definitionsmacht

Wie sind die allgemeinen Veränderungen in der Sozial- und Machtstruktur in bezug auf ihre Europäisierung zu verstehen? Zwei Aspekte sind hierbei besonders aufschlußreich: erstens, die wachsende Bedeutung, die Organisationen wie der ERT ('European Round Table of Industrialists') für den Prozeß der europäischen Integration gewonnen haben.⁹⁰⁶ Die "Amsterdamer Schule" verweist darauf, daß z. B. die Initiative des ERT für das Binnenmarkt-Projekt und die gemeinsame europäische Forschungs- und Entwicklungspolitik, die Handels- und Wettbewerbspolitik etc. von großer Bedeutung war.⁹⁰⁷

Die Initiative des ERT richtete sich dabei darauf, die Deregulierung und Liberalisierung im vollendeten Binnenmarkt vorantreiben. Zugleich wurde eine langfristige europäische Strategie⁹⁰⁸ formuliert und eine europäische Standardisierung, insbesondere für die Telekommunikationsindustrie erarbeitet. Außerdem wurde eine gemeinsame Forschungs- und Entwicklungspolitik (EUREKA, JESSI, BREIT, RACE, u.s.w.) gefördert.⁹⁰⁹

In den 90er Jahren ist das Prinzip monetärer Disziplin mit dem Zwang zu einer stabilitätsorientierten Politik im Kontext der EWWU weiter intensiviert worden. Gleichzeitig schritt

⁹⁰⁵ H.-J. Bieling und F. Deppe, Gramscianismus in der Internationalen Politischen Ökonomie, a.a.O., S. 736.

⁹⁰⁶ Vgl. M. G. Cowles, Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 33, No. 4, December 1995, S. 501-526.

⁹⁰⁷ „In the field of macro-economics a similar adaption to a new, neoliberal format at the member-state level preceded policy convergence at Community level. To understand this EC-wide shift in policy preferences we have, again, to stress the paramount importance of the process of transnational class formation that has been part of the postwar growth of international capital accumulation, which in turn expanded enormously during the late 1970s and 1980s.“ O. Holman and Kees van der Pijl, Restructuring the Ruling Class and European Unification, Working Paper No. 28, University of Amsterdam Department of International Relations & Public International Law, December 1992, S. 16.

⁹⁰⁸ „The comprehensiveness of the ERT's proposed concept, reflecting the 'catch-all' strategy of the forces seeking to articulate the European industrial with the neoliberal internationalist position, transpired from the 'fundamental views which are widely held in the business community' (Ibid., 13):

- 'The unification of Europe is the only practical way to realize its potential and harness its resources;
- Europe must develop through free market economics, based on open and vigorous competition and giving the maximum impulse to creativity, innovation, and long-term strategic thinking;
- all groups in society must have the opportunity to share in the benefits of the new Europe;
- deepening and widening are both needed, with the Community strengthening its policies and institutions as well as opening up to the needs of its neighbours;
- Europe must be open to the world and should its full responsibilities in the global community;
- in every policy area the need is to act decisively to catch this 'window of opportunity' while it is open.“ O. Holman and Kees van der Pijl, Restructuring the Ruling..., a.a.O., S. 23.

⁹⁰⁹ Vgl. E. B. van Apeldoorn, Transnational Capitalism and the Struggle over European Order, unveröffentlichte Dissertationsarbeit vom European University Institute, Florence 1999.

die Transnationalisierung des Staates⁹¹⁰ in der EU voran. Dies macht deutlich: Die strategische Orientierung der `transnational managerial class'⁹¹¹ ist in den wirtschaftspolitischen Entscheidungen und in der öffentlichen Diskussion zunehmend dominant geworden. Während sich das industrielle Kapital für die Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen und die Erweiterung der Marktfreiheiten einsetzte, lag das Interesse der transnationalen Fraktion des Finanzkapitals vor allem darin, den freien Kapitalverkehr im europäischen Binnenmarkt zu gewährleisten und die Transaktionskosten der Banken- und Finanzinstitute zu senken. Die EWWU ist in diesem Sinne nicht nur ein Produkt des intergouvernementalen bargaining, sondern vor allem die logische Folge der Vollendung der neoliberalen Marktintegration.

S. Gill hat diese Entwicklung in der EU als `new constitutionalism'⁹¹² bezeichnet, wobei er insbesondere den Prozeß meinte, „der die Vernetzung des globalen Kapitals, die Intensivierung der Marktdisziplin und die Kommodifizierung der Sozialbeziehungen politisch-institutionell absichert.“⁹¹³ Unverkennbar bestimmen das transnationale Finanzkapital und die `transnational managerial class' den Prozeß der Liberalisierung, der Marktintegration und die Internationalisierung des Staates⁹¹⁴. Dies impliziert, daß die sogenannte `corporate identity' die `national identity' zunehmend überlagert und sich die Politik der Nationalstaaten immer

⁹¹⁰ „By this I mean a process whereby state policies and institutional arrangements are conditioned and changed by the power and mobility of transnational fractions of capital (...) More crucially, state agencies linked to industry, employment and welfare tended to be downgraded for foreign capital intensified amid recessionary conditions. The corporatist agencies identified with the postwar Keynesian consensus were increasingly marginalised, the political role of organised labor declined and smaller scale `national' manufacturing industry was put under pressure from international competition. Key individuals within the financial and economics ministries were linked to networks of international organisations and international interests represented in institutions such as the Trilateral Commission, and thus were part of an informal structure of international influence.“ S. Gill, *American Hegemony and The Trilateral Commission*, Cambridge 1990, S. 94-95.

⁹¹¹ „Elements of national capital were now won over to the neoliberal world order and absorbed into the transnational managerial class - they became its components within the nation, agents promoting the adjustment of national policies to the requisites of world-economy expansion.“ R.W. Cox, *Production, Power, and World Order*, a.a.O., S. 361.

⁹¹² „By this I mean the move towards construction of legal or constitutional devices to remove or insulate substantially the new economic institutions from popular scrutiny or democratic accountability. Tendencies towards the wider adoption of this position can be seen in the debates, for example, not only over Economic and Monetary Union of the EC (with most of the critical comment in this regard aimed at the European Commission, rather than the principles associated with EMU), but also the roles of central banks in East and Central Europe, the monetary constitution of a future Canada, as well as in more general arguments made by bankers, economists and some politicians in favour of the need to constrain state autonomy over fiscal policy, etc. This discourse can also be seen as serving to constitute the debate over the role of international organizations, such as GATT and the IMF/World Bank, and the new European Bank for Reconstruction and Development (EBRD).“ S. Gill, *The Emerging World Order and European Change: The Political Economy of European Union*, in: R. Miliband and L. Panitch (eds.), *The Socialist Register 1992*, S. 165-166.

⁹¹³ Vgl. H.-J. Bieling, F. Deppe, S. Tidow, *Soziale Kräfte und hegemoniale Strukturen in der internationalen politischen Ökonomie*, in: R. W. Cox, *Weltordnung und Hegemonie - Grundlagen der "Internationalen Politischen Ökonomie"* - mit einem Vorwort von H.-J. Bieling, F. Deppe und S. Tidow, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Studie Nr. 11, Marburg 1998, S. 20.

⁹¹⁴ „The meaning given to the term *internationalizing of the state* can be expressed in three points: *First*, there is a process of interstate consensus formation regarding the needs or requirements of the world economy that takes place within a common ideological framework (i.e., common criteria of interpretation of economic events and common goals anchored in the idea of an open world economy). *Second*, participation in this consensus formation is hierarchically structured. *Third*, internal structures of states are adjusted so that each can best transform the global consensus into national policy and practice, taking account of the specific kinds of obstacles likely to arise in countries occupying the different hierarchically arranged positions in the world economy.“ R. W. Cox, *Production, Power, and World Order*, a.a.O., S. 254.

stärker darauf konzentriert, ausländische Investitionen ins Land zu holen und die Rahmenbedingungen zugunsten des transnationalen Kapitals zu verbessern. Die traditionelle Bindung zwischen Kapital und Nationalstaat befindet sich demzufolge im globalen und europäischen Maßstab in einem historischen Umbruch.⁹¹⁵

Natürlich operiert die überwiegende Zahl der Unternehmen nach wie vor auf dem nationalen Markt. Vor allem für die kleineren und mittleren Unternehmen, die nur in beschränktem Maße oder gar nicht von der Internationalisierung erfaßt sind, bleibt die Zentralität der nationalen Märkte fortbestehen. Gleichwohl gewinnt letztlich auch für sie über die Entnationalisierung des Produktionssystems und die sogenannte 'Systemführerschaft'⁹¹⁶, über die transnational operierende Unternehmen immer mehr Unternehmen in eine Wertschöpfungskette integrieren, an Bedeutung. Dies wirkt sich nicht nur auf die Produktions-, Planungs-, Organisations-, Verkaufs-, und Dienstleistungsstruktur der Unternehmen aus, sondern auch auf die nationale Regulationsweise und auf das 'Lohnverhältnis'.

Zweitens fördert die 'transnational managerial class' die Entnationalisierung der Akkumulation und Regulation. Diese Tendenz artikuliert sich in der EU jedoch nicht ungebrochen, sondern innerhalb der spezifischen Formen der Europäisierung. Die Forderungen der 'transnational managerial class' zielen z. B. in bezug auf die Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik, die Steuerpolitik, die Investitionspolitik u.s.w. immer mehr auf den Abbau der nationalen Regulation, letztlich macht dies nun aber neue Formen der Re-Regulation auf der europäischen Ebene notwendig. Andernfalls ist es nicht ausgeschlossen, daß es zu einer nationalen *politischen Schließung*⁹¹⁷ kommt.

⁹¹⁵ Auf Grund seiner empirischen Studie über die Transnationalisierung der nationalen Bourgeoisie kritisiert M. Hartmann: "Da eine transnationale Sozialisation in exklusiven Ausbildungsstätten weitgehend fehlt, vielmehr die nationalen Elitebildungseinrichtungen ihre zentrale Bedeutung über die Jahre hinweg uneingeschränkt behaupten konnten, da ferner die grenzüberschreitende Mobilität im Berufsleben bislang selbst bei Spitzenmanagern bei weitem nicht groß genug ist, um die erforderliche transnationale kulturelle Homogenität zu schaffen, bleibt abschließend festzustellen, daß von der Herausbildung einer transnationalen Bourgeoisie bisher nur wenig zu bemerken ist. Inwieweit sich das in den nächsten Jahren ändern wird, bleibt abzuwarten. Sicherlich wird der Prozeß der Internationalisierung der Wirtschaft auf Dauer auch zu einer Internationalisierung der Bourgeoisien der einzelnen Länder und damit letztlich auch zur Herausbildung einer internationalen Bourgeoisie führen. Der Weg dahin dürfte aber noch sehr lang sein, viel länger jedenfalls, als manche Beobachter vermuten." M. Hartmann, Auf dem Weg zur transnationalen Bourgeoisie?, in: Leviathan, Nr. 4, 1998, S. 138.

⁹¹⁶ „Wer sich durchsetzen will, muß Spitzentechnologien besitzen und neu entwickeln. Sie zu beherrschen, erfordert die Fähigkeit zur transnationalen >>Systemführerschaft<<. Nur relativ wenige transnationale Konzerne besitzen eine solche >>Führerschaft<<. Sie stehen im Mittelpunkt transnationaler Zuliefererketten. Sie organisieren weltweit die kommerzielle Anwendung der entsprechenden >>Basistechnologien<<. (...) Die transnationale Weltökonomie hat längst die >>strategischen<< Wirtschaftszweige nationenübergreifend organisiert. Es ist ausgeschlossen, daß - wie ehemals z. B. die USA - eine Nation ohne direkten Rückgriff auf das Wissen und die Produktionskapazitäten anderer Nationen die entscheidenden >>Basistechnologien<< entwickeln, ihre kommerziellen Anwendungen profitabel sichern und somit die Weltmärkte der Endprodukte beherrschen kann. Nicht vom Ausgang des Wettbewerbs zwischen Nationen, sondern des Wettbewerbs zwischen transnationalen >>Systemführern<< hängt die internationale Arbeitsteilung ab.“ W.- D. Narr und A. Schubert, Weltökonomie - Die Misere der Politik, Frankfurt/ M. 1994, S. 41, und S. 44-45.

⁹¹⁷ „Aus Polanyis Perspektive betrachtet, stellt sich jedenfalls die Frage nach Möglichkeiten der politischen Schließung einer globaler vernetzten, hoch interdependenten Weltgesellschaft ohne Regression - ohne die Art von welthistorischen Erschütterungen und Katastrophen, die wir aus der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts kennen und die Polanyi damals zu seiner Untersuchung angeregt haben. Allerdings darf eine erneute Schließung nicht aus der Defensive gegen eine vermeintlich 'überwältigende' Modernisierung entworfen werden (...) Wie gegenüber den regressiven Utopien der Schließung empfiehlt sich Zurückhaltung auch gegenüber solchen, sich progressiv gebenden Projektionen der Öffnung. Nötig ist vielmehr eine Empfindlichkeit für jene eigentümliche

Während der Binnenmarkt trotz seines neoliberalen Charakters von großen Teilen der Gesellschaft unterstützt wurde, wirkt das monetäre Integrationsprojekt der EWWU, das unter anderem das Produkt eines Interessenausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten darstellt, sozial disziplinierend. Diese Effekte münden nun insofern in ein Dilemma, als die politischen Handlungsspielräume durch die stabilitätsorientierte Geld- und Ausgabenpolitik stark eingengt und auf der supranationalen Ebene festgeschrieben werden. Entscheidend ist dabei, daß gleichzeitig die soziale Dimension unterentwickelt bleibt. Zudem scheint das monetäre Projekt die neoliberale Disziplin lediglich zu exekutieren, ohne weitreichende neue Ideen, Initiativen und Visionen zu unterbreiten.

Mit der Herausbildung der `transnationalen managerial class´ geht die stereotype Propagierung der Alternativlosigkeit der marktradikalen Restrukturierung einher. Dabei wird behauptet, daß die nationalstaatliche Regulation nicht mehr handlungs- und funktionsfähig ist und der Sozialstaat reformiert, d. h. auf rudimentäre Aufgaben zurecht gestutzt werden muß. Nicht nur im privaten, sondern auch im öffentlichen Bereich soll das Prinzip des Wettbewerbs eingeführt und die Arbeitsmärkte sollen flexibler organisiert werden. Desweiteren müsse die nachfrageorientierte Lohn- und Ausgabenpolitik von einer angebotsorientierten Politik abgelöst und die Privatisierung öffentlicher Aufgaben vorangetrieben werden.

Während Cox mit dem Hegemoniebegriff auf das (transnationale) „making“ der Sozialstruktur – sowohl der dominanten als auch der subalternen Gruppen - aufmerksam gemacht hat, beschäftigt sich Gill hauptsächlich mit der transnationalen Hegemonie der dominanten politischen und ökonomischen Eliten. Bezogen auf die europäische Integration konzentriert er sich auf die Rolle einer `europäischen managerial class´ und die von ihr organisierte transnationale Netzwerkbildung. Daher kommt er in seiner Forschung bevorzugt auf die neuen ideologischen Orientierungen der „Trilateralen Kommission“, der „Bilderberg Konferenzen“, des „Club of Rome“, der „Mont Pélèrin Society“ u.s.w.⁹¹⁸ zu sprechen:

„However, some organisations such as the Bilderberg meetings (which began 1954), and the Trilateral Commission (formed in 1973) are explicitly concerned to foster social interaction, networks and a shared outlook amongst the international establishments and a shared outlook amongst the international establishments of the major capitalist countries. Similar interaction is found within intergovernmental organisations such as the OECD, which organises conferences and research initiatives. What is crucial to note is that there are elements of a common perspective, at least with respect to the role of international business and private enterprise, which cuts across all of these institutional forums. Whilst research on aspects of *strategic consciousness and ideology-formation at the elite level* (Hervorhebung von H.-G. Lee) is in its infancy, some work has identified the way in which the business and government leaders of different countries seek to development *a common outlook on the general conditions of existence of the international order although not one which is homogeneous on all is-*

Balance zwischen Öffnung und Schließung, die die glücklicheren Stationen in der Geschichte der europäischen Modernisierung ausgezeichnet hat.“ J. Habermas, Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, a.a.O., S. 24 und S. 27.

⁹¹⁸ Vgl. Auch R. W. Cox, Structural issues of global Governance: Implications for Europe, in: S. Gill (ed.) Gramsci, Historical Materialism and International Relations..., a.a.O., S. 266.

sues (Hervorhebung von H.-G. Lee).⁹¹⁹ Die Amsterdamer Schule befaßt sich vor allem mit dem Übergang vom liberalen korporativen Kapitalismus – dem sog. ‘Hobbschen kontinentalen („socially protective, interventionist“) Staat/Gesellschaft Komplex’ - zur ‘Lockschen transatlantischen Konfiguration’.⁹²⁰ Im Kern geht es ihr darum zu erklären, wie sich die transnationale Reorganisation der Produktion und die wachsende Dominanz des Finanzkapitals als Rekonstitution der Kapitalistenklasse und Formierung einer ‘transnational managerial class’ vollzieht.⁹²¹ Ähnlich wie Cox gehen auch sie davon aus, daß sich mit den Veränderungen in der Sozialstruktur der Akkumulation auch die staatlichen Interventionsformen transformieren und sich letztlich ein ‘neuer historischer Block’ herausbildet.

Interessanterweise bedeutet diese Krise der kapitalistischen Akkumulation nicht, wie von den ökonomistischen Krisentheorien unterstellt, daß die Massenarbeitslosigkeit bzw. die ‘neue Armut’ eine Dynamik erzeugt, die über den Kapitalismus hinaus weist. Schließlich sind mit Bezug auf Gramsci die gesellschaftlichen Herrschaftsverhältnisse, insbesondere das Verhältnis von Basis und Überbau schon viel komplexer im Rahmen einer Konzeption des ‘integralen Staates’ und der zivilgesellschaftlichen ‘Hegemonie’ analysiert worden. Während sich die Regulationstheorie mit der Wechselbeziehung zwischen dem Ökonomischen und dem Sozialen beschäftigt, konzentriert sich Cox auf die moralische und ethische Führung der Eliten, ihre Ideologie, die hegemonialen Konzessionen etc..⁹²² Er interpretiert die historische Entwicklung des kapitalistischen Akkumulationsprozesses als Abfolge unterschiedlicher historischer Blöcke im Sinne Gramscis.

Die Krisenüberwindung und Herausbildung eines neuen historischen Blocks erfolgt dabei erstens über die Transformation der Sozialstruktur⁹²³. Zweitens, verknüpft er die Veränderung

⁹¹⁹ S. Gill and D. Law, *Global Hegemony and Structural Power of Capital...*, a.a.O., S. 103-104.

⁹²⁰ Vgl. O. Holman and Kees van der Pijl, *Restructuring the Ruling Class and European Unification*, a.a.O., S. 11.

⁹²¹ J. Hirsch kritisiert die ‘handlungstheoretische und instrumentalistische Verkürzung’ dieses Erklärungsansatzes, wie folgt: “Eine Erklärungsvariante geht, etwas grob gesprochen, von der Herausbildung einer in sich relativ homogenen internationalen Kapitalistenklasse aus, der sowohl die planmäßige Durchsetzung des neoliberalen Restrukturierungsprogramms als auch prinzipiell die Fähigkeit zu einer globalen ökonomisch-politischen Regulierung zugesprochen wird. Dafür spricht nicht nur die tatsächlich feststellbare Tendenz zu einer Internationalisierung der Managements, sondern auch die Existenz einer Serie mehr oder weniger formalisierter Gesprächskreise, Koordinationsgremien und >>think tanks<< auf der Ebene unternehmerischer und politischer Führungskräfte, denen zweifellos eine nicht unwichtige Funktion bei der internationalen ökonomischen Koordination zukommt (...) Die These von der Internationalisierung der Kapitalistenklasse übersieht, daß es erst die von der Ökonomie getrennte politische Form - eben der Staat, und zwar gerade die Vielzahl von Staaten - ist, die >>das<< Kapital über alle konkurrenzbedingten Spaltungen und Gegensätze hinweg als politisch handlungsfähige Klasse zu konstituieren vermag. Daran ändert auch seine >>Globalisierung<< nichts.“ J. Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, a.a.O., S. 176.

⁹²² Cox verweist z. B. auf die fordistische Hegemonie: “What fascinated Gramsci about the installation of Fordism was the effort on the part of employers to reshape working-class morals that accompanied their use of coercion against working-class institutions (...) Their initiatives at moral reform went on at the level of the worker and the factory: ‘Hegemony’ here, wrote Gramsci, ‘is born in the factory and requires for its exercise only a minute quantity of professional political and ideological intermediaries’” R. W. Cox, *Production, Power, and World Order*, a.a.O., S. 311.

⁹²³ „At the heart of the challenge is the question of the motive force for change. One effect of the globalization of production is that one can no longer speak very meaningfully of the ‘working class’ as a unified social force on the national, let alone world, level. The working class now has a fragmented objective existence and a very problematic common consciousness. In the new emerging social structure, categories defined solely in relation to production are complicated by the categories of gender, ethnicity, religion, and region, since these are often the

der Staatsform und die sozialen Kräfteverhältnisse, also den Staat/Gesellschaft-Komplex⁹²⁴ mit einer Theorie der internationalen Beziehungen. Nach Cox bildet sich der postfordistische historische Block vor allem auf der globalen Ebene heraus. Die Gründe hierfür sind nicht nur technologisch, ökonomisch, und politisch, sondern ergeben sich auch aus der internationalen Hegemonialordnung selbst. Die Zeit der nationalstaatlichen Entwicklungsmodelle scheint vorüber zu sein. Zudem überschreiten die Sozialbeziehungen und die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen immer häufiger die nationalen territorialen Grenzen. Langfristig konstatiert Cox den *Übergang vom westfälischen zum postwestfälischen Staatensystem*⁹²⁵, in dem die territoriale Integrität und nationale Souveränität immer mehr an Bedeutung verliert. Im Zeitalter des globalen Kapitalismus bilden die transnationalen Konzerne nicht nur häufig grenzüberschreitende strategische Allianzen, sondern sie betrachten die Produktionsstrukturen und die Weltwirtschaft grundsätzlich als global: "The internationalizing process results when capital considers the productive resources of the world and locates elements of complex globalized production systems at points of greatest cost advantage. The critical factor is information on how to combine most profitably components in the production process."⁹²⁶ Diese globale Dimension des Kapitals transformiert nicht nur das Akkumulationsregime, sondern auch die Kooperationsbeziehungen zwischen den nationalen Bourgeoisien. Die nationalen Formationen werden mehr und mehr in die Weltwirtschaft und Weltpolitik integriert.

Doch nicht nur die ökonomischen Strategien und Strukturen beeinflussen diese Entwicklung. Die Eliten der Schwellenländer und in der dritten Welt werden auch über die Ideologien, Wertvorstellungen und die kulturelle Hegemonie in den neuen kapitalistischen Reproduktionsmodus eingebunden. Mit der globalen Organisation des Produktionssystems verliert die geographische Trennung zwischen Metropolen und Peripherie an Bedeutung. Teile der ehemaligen Industriestandorte in den Metropolen verwandeln sich dank des rasanten Strukturwandels zur 'Peripherie in eigenen Regionen', und Teile der Peripherie bzw. Semi-peripherie steigen durch die Industrialisierung zu neuen Wachstumszentren auf.⁹²⁷

basis for segmentation. These categories do not displace production as a primordial factor in the structuring of society. They become intermediate factors, the basis for self-awareness of group identities, between production relations and social forces. Thus, the political basis for social action to confront the emerging global trends has to be rethought and recomposed in relation to the strategies of the past. By analyzing the dynamics of the restructuring of social relations on a world scale, it is possible to see how changes in production become the basis for social movements for change, and for new forms of state and world order." R. W. Cox with T. J. Sinclair, *Approaches to World Order*, Cambridge 1996, S. 192.

⁹²⁴ „The sense of a reciprocal relationship between structure (economic relations) and superstructure (the ethico-political sphere) in Gramsci's thinking contains the potential for considering state/society complexes as the constituent entities of a world order and for exploring the particular historical forms taken by these complexes.“, R. W. Cox, *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, in: R. O. Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics*, New York 1986, S. 204-254, hier: S. 216.

⁹²⁵ Vgl. D. Held, *Democracy and the Global Order – From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Oxford 1995, insbesondere dazu, S. 78ff..

⁹²⁶ R. W. Cox, *The global political economy and social choice*, in: R. W. Cox with T.J. Sinclair, *Approaches to World Order*, a.a.O., S. 192.

⁹²⁷ "The terms 'core' and 'periphery' were introduced into political economy as geographical terms, distinguishing dominant and rich national economies from dependent and poor ones – broadly, North from South. While this geographical and state-centred distinction remains valid, the terms 'core' and 'periphery' have acquired a new meaning indicative of the polarized structure of a global society. The North is generating its own internal South; and the South has formed a thin layer of society that is fully integrated into the economic North. The social core and the social periphery cut across national boundaries." R. W. Cox, *Globalization, multilateralism,*

Über diese *externe* 'geographische Verschiebung' zwischen den Metropolen und der Peripherie hinaus verweist Cox auf den *internen* Wandel der Sozialstruktur. Die sozialen Spaltungen und die neue Hierarchie bei den Lohnabhängigen sind unter dem verschärften Wettbewerbsdruck und der rasanten technologischen Entwicklung weiter vorangetrieben worden. Den gesicherten Kern in den Unternehmen bilden die vollzeitbeschäftigten karrierebewußten Lohnabhängigen, die vor allem in der Verwaltung, der Arbeitsorganisation, dem Marketing etc. beschäftigt sind. Die nächste Gruppe sind diejenigen, die schlechter qualifiziert sind, die kaum eine Aufstiegschance haben und deren Jobs relativ unsicher sind. Als weitere Gruppe sieht Cox die atypisch Beschäftigten. Schließlich kommt dann als letzte Stufe die Kategorie der ausgelagerten Beschäftigten, sogenannte 'Scheinselbstständige'.⁹²⁸ Insgesamt kommt er zu dem Ergebnis: "The trend toward a declining proportion of core jobs and an increasing proportion of peripheral jobs in the advanced capitalist countries, accelerated by the economic crisis, can be described as the peripheralization of the labor force."⁹²⁹

Angesichts dieses grundlegenden Wandels der Sozialstruktur und der ökonomischen Globalisierung widerspricht Cox allen Annahmen einer dominanten Rolle des nationalen Industrieproletariats. Er ist vielmehr der Auffassung, daß die sozialen Auseinandersetzungen und Herausforderungen über das traditionelle Monopol der Arbeiterklasse und den Nationalstaat hinausweisen. Konkret könnte dies folgendermaßen aussehen: In entwickelten Industriestaaten ist die *Erneuerung* des 'institutionalisierten Klassenkampfes' sowie die Verteidigung der Errungenschaften des sozialstaatlichen Klassenkompromisses nach wie vor unverzichtbar. In den Schwellenländern kommt dem *Aufbau* des 'organisierten Klassenkampfes' und eines härteren Verteilungskampfes immer mehr an Bedeutung zu. In der dritten Welt ist das *Bündnis* mit sozialen Bewegungen – wie den Zapatistas bzw. den Bauern, die die Widersprüche der neoliberalen Modernisierung thematisieren, notwendiger denn je. Gleichzeitig müsste sich ein grenzüberschreitendes *Bündnis* zwischen der Arbeiterbewegung und den von aufgeklärten Intellektuellen initiierten sozialen Bewegungen wie der Ökologie-, Frauen-, und Friedens- sowie Bürgerbewegung im globalen Maßstab formieren. Außerdem gewinnen die global ausgerichteten Proteste von 'Greenpeace' oder 'Amnesty International' und die Aktivitäten der anderen NGOs an Bedeutung. Mit der Globalisierung verschärfen sich die gesellschaftlichen Widersprüche nicht nur, sondern sie vervielfältigen sich auch. Cox ist in diesem Zusammenhang der Auffassung, daß der gegenhegemoniale Block nicht auf der nationalstaatlichen, sondern nur auf der globalen Ebene gebildet werden kann: "An effective political organisation (Gramsci's Modern Prince) would be required in order to rally the new working classes generated by international production and build a bridge to peasants and urban marginals."⁹³⁰ Dieser Sichtweise unterliegt die Skepsis, ob die Arbeiterklasse in der Lage wäre, eine Sozialrevolution erfolgreich durchzuführen. Gleichwohl versteht er seine Herangehensweise in dem Sinne als *historisch-materialistisch*, daß er die Produktion analysiert, und die historische

and democracy, in: R. W. Cox with T.J. Sinclair, *Approaches to World Order*, a.a.O., S. 531. Und auch vgl., R. W. Cox, *Production, Power, and World Order*, a.a.O., S. 318f, insbesondere hierzu, S. 320.

⁹²⁸ A.a.O., S. 322.

⁹²⁹ A.a.O., S. 324.

⁹³⁰ R. W. Cox *Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method*, in: S. Gill (ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge 1993, S. 49-66, hier: S. 65.

Transformation der sozialen Beziehungen in den Mittelpunkt stellt: “The inferences to be drawn from class analysis today may prove to be pessimistic with regard to the existence of a firm basis for change, but that pessimism would be a surer guide to building a coalition of forces – a prospective counterhegemony than voluntarism resting solely on sentiments triggered by events. The ‘non-class’ issues – peace, ecology, and feminism – are not to be set aside but given a firm and conscious basis in the social realities shaped through the production process”⁹³¹.

Cox zufolge kommt der Hegemonie und Initiative der Bourgeoisie im globalisierten Kapitalismus – vor allem wenn es um die Strategien zur Krisenüberwindung geht – besondere Bedeutung zu. Dies zeigt sich nicht zuletzt im Fortgang der europäischen Integration, die ein wichtiges Beispiel für die Anwendung seines Hegemoniekonzeptes darstellt. Zwei Punkte sind besonders wichtig: Erstens ist die Perspektive der globalen Hegemonie des Hyperliberalismus und die Bildung der Gegenhegemonie in einer langfristigen historisch-strukturellen⁹³² Zeitperspektive zu bestimmen⁹³³. Solange diese Zeitperspektive in mehreren Etappen (‘Weltzeit’, ‘konjunkturelle Zeit’, und ‘Alltagszeit’)⁹³⁴ verstanden werden kann, bedarf es einer differenzierten Betrachtung der unterschiedlichen Formen der neoliberalen Hegemonieblöcke. In diesem Sinne ist die Form des europäischen Hegemonieprojektes in der mittleren Zeitperspektive von Bedeutung. Um das europäische Hegemonieprojekt genauer zu bestimmen, sind die objektiven materiellen Bedingungen der Hegemonie nicht nur national, sondern auch regional im Bezug auf die europaspezifischen Formen der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, die Formen der Institutionalisierung der Klassenkämpfe und dabei die spezifische Rolle der Akteure zu analysieren.

⁹³¹ R. W. Cox, *Production, Power, and the World Order*, a.a.O., S. 353.

⁹³² “Historical structures, as noted above in the discussion of realism, are persistent patterns of human activity and thought that endure for relatively long periods of time. They are the result of collective responses to certain common problems – whether these relate to the satisfaction of material wants (economics), the organisation of cooperation and security (politics), or the explanation of the human condition and purpose (religion and ideology) – which become congealed in practices, institutions, and intersubjective meanings for a significant group of people. These practices and meanings in turn constitute the objective world for these people.” R. W. Cox, *Multilateralism and World Order*, in: R. W. Cox with T. J. Sinclair, *Approaches to World Order*, a.a.O., S. 494-523, hier: S. 514.

⁹³³ “I have taken the term ‘historical structure’ from Fernand Braudel. It is not to be found in Vico. Vico used *cosa*, or thing, to have the same meaning, incidentally giving a material character to an institution or consecrated pattern of human relationships. *Cosa*, or historical structure, covered systems of language of law, of religion, of morals, of economic organization, of family and social life.” R. W. Cox, *Influences and commitments*, in: R. W. Cox with T. J. Sinclair, *Approaches to World Order*, a.a.O., S. 19-38, hier: S. 29.

⁹³⁴ “Braudel offers a way of thinking about time that is useful in answering this question. He argues that history can be viewed from the perspective of three different speeds of time. One is the ‘*l’histoire événementielle*’ or ‘the short-time span, proportionate to individuals, to daily life, to our illusions, to our hasty awareness – above all the time of the chronicle and the journalist’ (1980:28). A second is the medium-term or ‘conjunctural’ perspective where historical change takes place according to cycles, movements and ‘slow but perceptible rhythms’ that may span a decade or more (1978:21). Braudel also insists that history must be viewed from a very long-term perspective – the ‘*longue durée*’ – where change takes place at ‘a slower tempo which sometimes almost borders on motionless’ (1980:33) and where one is studying deeply embedded structures of social life that last over centuries.”, E. Helleiner, *Braudelian reflections on globalisation: the historian as pioneer*, in: S. Gill and J. H. Mittelman (eds.), *Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge 1997, S. 93-94.

Zweitens führt diese zwar *denationalisierte*⁹³⁵, aber rekonstituierende Form der Akkumulation und Regulation auf der europäischen Ebene zur Herausbildung eines neuen historischen Blocks. Der gegenwärtige Prozeß der europäischen Integration kann genau in dieser mittelfristigen und konjunkturellen Zeitperspektive als eine Artikulationsform der neuen regionalen Hegemonie verstanden werden, in der das postfordistische europäische Projekt zwischen den Mitgliedstaaten gemeinsam konzipiert und gestaltet wird. Die konkreten Formen sind auf folgende Aspekte hin zu untersuchen: a) das institutionelle Arrangement der Politikformulierung, b) die transnationale Perspektive der Entwicklung der Sozialstruktur, c) die Entwicklung der europäischen Zivilgesellschaft als *Arena*⁹³⁶ bzw. Artikulationsfeld der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und d) die strategische Orientierung und die konkreten Inhalte, die im Hegemonieprojekt enthalten sind.

Tabelle 4 Hegemonic Projects of neo-liberal restructuring

	European Monetary System	Single Market	European Monetary Union
Structural change/perception of problems	Break down of the Bretton Woods system; world economic crisis; uncertainties of exchange-rate-fluctuation	Weakness of the European economy in global competition with the North America (US) and Southeast Asia (Japan)	Dictate of the financial markets and the German Bundesbank; political control of Germany after reunification
Rationalität/interest-based rational strategies	Asymmetric compromise between France and Germany based on the common objective to avoid high volatility of currencies	Productivity gains, improved competitiveness, and economic growth as a consequence of market deregulation within the EC	Different interests and strategies: completion of the Single Market: less transaction costs (TNC's) influence on European monetary politics. Breaking the dominant role of the D-Mark (F) securing a stable currency and tight monetary and fiscal policies (FRG) legitimising sound budget policies (I)

⁹³⁵ M. Zürn benutzt diesen Begriff der *Denationalisierung*, um den gegenwärtigen Zustand der Entnationalisierung von der Globalität zu unterscheiden: "Dabei zeigt sich zum einen, daß Globalisierung in der Tat ein unangemessener Begriff ist: Obwohl sich viele grenzüberschreitende Austausch- und Produktionsprozesse sowohl territorial hinsichtlich der Reichweite als auch hinsichtlich der beteiligten Akteure in den letzten zwei Jahrzehnten signifikant ausgeweitet haben, sind die meisten weit von der Globalität entfernt (...) Der Begriff der *gesellschaftlichen Denationalisierung* ist daher dem der Globalisierung vorzuziehen." M. Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt/ M. 1998, S. 16.

⁹³⁶ "C. Offe beispielsweise unterscheidet drei solcher Arenen. In der ersten bringen, leicht erkennbar, politische Eliten innerhalb des Staatsapparates ihre Entscheidungen zustande. Darunter liegt eine zweite Arena, in der eine Vielzahl anonymer Gruppen und kollektiver Akteure aufeinander einwirken, Koalitionen eingehen, den Zugang zu Produktions- und Kommunikationsmitteln kontrollieren und, schon weniger deutlich erkennbar, durch ihre soziale Macht den Spielraum für die Thematisierung und Entscheidung politischer Fragen vorgängig festlegen. Darunter schließlich befindet sich eine dritte Arena, in der schwer greifbare Kommunikationsströme die Gestalt der politischen Kultur bestimmen und mit Hilfe von Realitätsdefinitionen um das, was Gramsci kulturelle Hegemonie genannt hat, wetteifern – hier vollziehen sich die Trendwenden des Zeitgeistes." J. Habermas, *Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien*, in: J. Habermas, *Die Neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt/ M. 1985, S. 159.

Practices of discursive interaction	Technocratic expert discourses on international currently relations and monetary stability	Relatively consensual discourse of neo-liberal modernisation; modest dispute on the character of market flanking policies (market generating and/or market correcting)	discourse of economic adjustment (top down) discourse of social welfare (bottom up)
Forms of affective imagination	Disinterest, apathy, indifference	Europhoric visions about the future of Europe; positive attitudes due to expected economic and social benefits	Diffuse discontent and concerns about the social consequences and the character of European integration (ref. France/Denmark)

Quelle: H.- J. Bieling/J. Steinhilber, Hegemonie projects in the process of European Integration, in: H.- J. Bieling/ J. Steinhilber (eds.), Dimensions of a critical theory of European Integration, Marburg 2000.

Diese Punkte haben wir in bezug auf die europäische Sozialpolitik in den vorherigen Kapiteln relativ ausführlich thematisiert. Zugleich haben wir auch auf der allgemeinen Ebene die langfristige Transformation des europäischen nationalen Wohlfahrtsstaatsmodells in Betracht gezogen. Nun wollen wir uns mit den beiden letzten Dimensionen, der Charakterisierung des neuen europäischen Hegemonieprojektes und der Rolle der entstehenden europäischen Zivilgesellschaft, beschäftigen.

6.3 Herausbildung des europäischen schumpeterianischen Leistungsregimes als postfordistisches Hegemonieprojekt

Die Entwicklung des europäischen Hegemonieprojektes ist vor allem darauf zurückzuführen, daß der nationalstaatliche makroökonomische Gestaltungsspielraum seit Mitte der 70er Jahre schrumpfte, und dies zum Wandel der sozialpolitischen Regulation führte. Die sozialen, finanziellen und ökologischen Grenzen des fordistischen keynesianischen Interventionsstaates sind überall zutage getreten. In der Folge wurde der Paradigmenwechsel nicht nur in der Wirtschaftspolitik, sondern auch hinsichtlich der politischen und gesellschaftlichen Steuerung vollzogen. Die Entstehung des postfordistischen schumpeterianischen Leistungsstaates läßt sich zunächst auf der nationalstaatlichen Ebene feststellen.⁹³⁷ Auch die europäische Integration hat sich jedoch seit Ende der 70er Jahre gewandelt und dabei den Übergang der nationalen Hegemonieprojekte gewissermaßen beschleunigt und abgesichert, und zwar in zweierlei Hinsicht: zum einen wurde die europäische Integration für die nationalen Politikwechsel *instrumentalisiert*; zum anderen ist die Politik nicht nur auf der nationalstaatlichen Ebene, sondern auch auf der europäischen Ebene mitgestaltet worden. Die nationalen Projekte und der *Übergang zum schumpeterianischen Leistungsstaat sind dadurch europäisiert wor-*

⁹³⁷ "Indeed, reforming labour market regulation and recasting welfare states may require in most European countries a search for a new type of 'corporatism' rather than its abandonment and, rather than an Anglo-Saxon deregulation of the labour market, a readjustment of the 'continental' model to accommodate market pressures with the preservation of social protection and social consensus. Successful economic adjustment, including greater flexibility in labour markets and the organization of welfare states, may require, in turn, a flexible form of 'market' or 'competitive' corporatism rather than attempted moves in a neo-liberal direction." M. Rhodes, Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism?', EUI (European University Institute) Working Papers, Robert Schuman Centre RSC No. 36, 1997, S. 1.

den.⁹³⁸ Die sozialpolitischen Implikationen des europäischen Hegemonieprojektes bestehen vor allem darin, daß das postfordistische schumpeterianische Leistungsregime europaweit errichtet und festgeschrieben wird.

Tabelle 5 Workfare-Strategien

	Defensiv	Offensiv
Lohnflexibilität	Versuche, die Löhne gegenüber der Wettbewerbsposition des Unternehmens empfindlicher zu machen, entweder direkt durch die Abschaffung von Mindestlöhnen oder indirekt durch den Ausverkauf öffentlicher sozialer Dienstleistungen, die reale Senkung von Sozialleistungen oder den Gebrauch von Sozialleistungen zur Auffüllung niedriger Löhne.	Versuche, Formen von leistungsbezogenen Zahlungssystemen (Bonusse, individuelle Arbeitsverträge, lokale zusätzliche Lohnfonds) anstelle pauschaler Systeme zu nutzen, um nicht nur die produktive Effizienz der Arbeiter, sondern auch den Wert, den sie dem Produkt hinzufügen, zu steigern. Der öffentliche (soziale) Sektor kann in diesem Bereich die Rolle eines Trendsetters annehmen.
Arbeitsflexibilität a) Externe Mobilität	Versuche, die Fähigkeit der Unternehmen, die richtige Art und Anzahl von Arbeitskräften zu heuern, zu steigern, entweder direkt durch gesteigerten Gebrauch von Überstunden, flexiblen Arbeitszeiten, Teilzeitarbeit, <i>hire and fire</i> etc. oder indirekt durch verstärkte Kontrolle der Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen, indem sie gezwungen werden, für ihr Geld zu arbeiten oder durch Vergrößerung der Differenz zwischen Löhnen und Sozialleistungen.	Versuche, die Fähigkeit der Unternehmen, die richtige Art und Anzahl von Arbeitskräften zu heuern, zu steigern, entweder direkt durch die Schaffung guter und attraktiver Arbeitsplätze, die Schaffung adäquater Versorgungseinrichtungen für Kinder und den Ausbau von Bildungs- und Ausbildungsprogrammen oder indirekt durch verbesserten und flexibleren Zugang zu Sozialleistungen.
b) Interne Mobilität	Versuche, die Fähigkeit der Unternehmen zu steigern, die Qualifikationen ihrer Beschäftigten an sich verändernde Arbeitsaufgaben anzupassen, lediglich durch die Entfernung von Hindernissen für das freie Spiel der Marktkräfte.	Versuche, die Fähigkeit der Unternehmen zu steigern, die Qualifikationen ihrer Beschäftigten an sich verändernde Arbeitsaufgaben anzupassen, entweder direkt durch den Ausbau betrieblicher Weiterbildungsprogramme, die Stimulierung der Erwachsenenbildung und die Schaffung von Möglichkeiten zur bezahlten Freistellung zum Zweck der Bildung oder indirekt durch die Erweiterung der Schul- und Hochschulbildung.

Quelle: J. Torfing, Die Zukunft des skandinavischen Wohlfahrtskapitalismus, in: S. Becker, T. Sablowski, W. Schumm (Hg.), *Jenseits der Nationalökonomie?*, S. 214-231, hier: S. 225.

⁹³⁸ "Gegenüber der Praxis der EG in der Krise der 70er Jahre wird festgehalten, dass 'interventionistische sektorale Politiken kein wirksames Instrument zur Förderung der strukturellen Anpassung sind'; allerdings wird auch eingeräumt, dass sektorale Strukturpolitik als solche in bestimmten Fällen auch in Zukunft seitens europäischer Instanzen durchgeführt werden müsse." P. Ziltener, Strukturwandel der europäischen Integration – Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit, Münster 1999, S. 172-173.

Wie bereits gezeigt, läuft dies auf einen neuen *policy-mix* zwischen einer monetaristischen Geld-, Steuer- und Fiskalpolitik auf der einen und einer Politik der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Regulierung auf der anderen Seite hinaus. Arbeitsmarktpolitisch wird die gemeinschaftliche Methode des *benchmarking*, d. h. des Vergleichs sog. *best-practices* festgelegt, um zwischen den Akteuren und den lokalen und nationalen Einrichtungen den Wettbewerb zu fördern. Gleichzeitig will man den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme deregulieren, d.h. den kollektiven Schutz und seine Marktanforderungen flexibel anpassen. Die *postfordistische Politik der Flexibilität* ist von den nationalen Projekten in den 80er Jahre mittlerweile auf die europäische Ebene übergegangen. Auf der Ausgabenseite zeigt sich das europäische Projekt nicht mehr wie beim fordistischen Lohnregime expansiv und nachfrageorientiert, sondern - sowohl was die öffentlichen als was die privaten Haushalte anbetrifft - restriktiv und anti-inflationär. Ökonomietheoretisch gesehen handelt es sich dabei um eine generelle Verschiebung von der Keynesianischen und Kaldorianischen Interventions- und Konjunkturpolitik zur Wettbewerbs- und Marktorientierung nach Schumpeter, Hayek und Friedman.

Gleichzeitig besteht bei der postfordistischen Reform der Arbeitsbeziehungen und der sozialen Sicherung eine Kontroverse über die Alternativen *totaler Flexibilisierung* und *koordinierter Dezentralisierung*.⁹³⁹ Cox zufolge kann die konkrete Gestaltung als ein hegemonialer Kampf zwischen dem angelsächsischen Hyperliberalismus und dem kontinentalen rheinischen Korporatismus verstanden werden. Die Praxis in Westeuropa tendiert seiner Meinung nach in Richtung des ersteren.⁹⁴⁰ Dies ist nicht nur in bezug auf die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne festzustellen, sondern auch in bezug auf die Fiskal-, Steuer-, Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik. Im Übergang zum Postfordismus ist jedoch grundsätzlich zu fragen, in wiefern die *koordinierte* Flexibilisierung oder die soziale Einbettung, d. h. der Konsens und Kompromiß zwischen den gesellschaftlichen Kräften und der Politik überhaupt, noch möglich ist. Die europäische Dimension spielt hierbei eine entscheidende Rolle.

Auf der europäischen Ebene sind die Handlungsspielräume des Nationalstaates durch die EWWU noch enger geworden. Die geld-, fiskal- und finanzpolitischen Befugnisse sind durch die stabilitätsorientierte Institutionalisierung der Europäischen Zentralbank festgelegt worden. Diese Politik ist insofern folgenreich, als sie das endgültige Ende einer defizitfinanzierten nationalen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik festschreibt.

Zugleich wird die Arbeitsmarktpolitik von der nationalen auf die lokale Ebene verlagert und das Kollektivverhandlungssystem vom branchenübergreifenden Gesellschaftsvertrag auf betriebliche Vereinbarungen reduziert. Die Arbeitslosenunterstützung wird weiter gekürzt und ein relativ umfassendes soziales Sicherungssystem tendenziell auf sog. "Mindestbedürfnisse" beschränkt, (d. h. eine minimale Existenzsicherung statt der Garantie maximaler sozialer Rechte). Außerdem wird durch die weitere Privatisierung der vormals öffentlichen Infrastruktur wie der Telekom, Post, Bahn u.s.w. eine Politik der Wettbewerbs-, Effizienzorientie-

⁹³⁹ Vgl. P. Teague and J. Grahl, Institutions and Labour Market Performance in Western Europe, in: Political Studies, XLVI, 1998, S. 1-18.

⁹⁴⁰ Vgl. R. W. Cox, Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe, in: S. Gill (ed.), Gramsci, Historical Materialism and International Relations, S. 267.

rung bzw. Kostenreduktion betrieben und das Steuersystem zugunsten der Unternehmen verändert.

Hierdurch wird bereits erkennbar, daß die Europäisierung des schumpeterianischen Leistungsregimes das gesamte Produktions-, Industrie- und Wirtschaftsmodell erfaßt. Die Unternehmensformen, die auf dem klassischen fordistischen Massenproduktionsmodell basierten, werden immer mehr von einem flexiblen Produktionssystem abgelöst, und die Großunternehmen, und einige öffentliche Unternehmen, die zuvor auf staatliche Subventionen angewiesen waren, werden zur Verschlankung der Produktions- und Arbeitsorganisation und der Verwaltung gezwungen. Die unrentablen Teile werden von den Unternehmen ausgelagert ('out-sourcing'), während im Kern lediglich ein kleiner Prozentsatz qualifizierter und hochflexibler Kräfte übrigbleibt. Gleichzeitig expandiert der in hochqualifizierte und nichtqualifizierte Arbeitsplätze gespaltene Dienstleistungsbereich.

Diese Heterogenisierung und Fragmentierung der Beschäftigungsstruktur schwächt die Gewerkschaften, die die Kollektivverhandlungen zuvor für eine relativ einheitliche und homogene Gruppe der Beschäftigung führen konnten. In der Folge erodiert der kollektive Arbeitsschutz und das Prinzip der Selbstverantwortung wird aufgewertet. Auch das Lohnregime wird immer mehr nach den Kriterien individueller Leistung und Qualifikation anstelle einer kollektiv ausgehandelten solidarischen Einkommensskala strukturiert. Die Schere zwischen den sog. Modernisierungsgewinnern und -verlierern wird dabei immer größer.

Der Verteilungskampf oder die Arbeitskämpfe führen - im Vergleich zum fordistischen Zeitalter - zu veränderten Ergebnissen. Da der Handlungsspielraum des Nationalstaates von den makroökonomischen Rahmenbedingungen des Projektes der europäischen Integration mitbestimmt bzw. vorstrukturiert wird, kann eine strategische Alternative entweder in der *Renationalisierung der marktorientierten Elementen der negativen Integration* oder in der *weiteren Europäisierung der Elemente der positiven Integration* gesucht werden. Betrachtet man jedoch die langfristige historisch-strukturelle Veränderung nicht nur der technologischen, ökonomischen und industriellen Basis, sondern auch der politischen, ideologischen und vor allem sozialstrukturellen Dimensionen, so kann man davon ausgehen, daß die Relevanz der europäischen Ebene im Laufe der Zeit wächst, während der Rückzug auf den Nationalstaat eher ausgeschlossen wird.

Allerdings ist auch feststellbar, daß die jeweiligen Modelle der nationalen Sozialpolitik und der nationalen Arbeitsbeziehungen in der EU miteinander konkurrieren. Zunächst sehen Teague und Grahl die zwei grundlegenden Merkmale dieses postfordistischen europäischen Hegemonieprojekts in der Flexibilisierung und Dezentralisierung. Sie begreifen diese Tendenzen als Reaktion des Kapitals auf den Druck von Wettbewerb und technologischer Entwicklung. Sie unterscheiden dabei zwischen den Formen einer *internen* Flexibilisierung und einer *externen* Flexibilisierung. Erstere bezieht sich auf die Weiterqualifikation, multiqualifizierte Aufgabenwahrnehmung, die zunehmende Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie ein stärker individualisiertes Lohn- und Gehaltssystem. Bei letzterer handelt es sich um eine eher quantitative Flexibilisierung, d. h. die Förderung der Mobilität der Arbeiter und die Vereinfachung des rechtlichen und institutionellen Arrangements, der Arbeitsmarktregulation.⁹⁴¹

⁹⁴¹ Vgl. P. Teague & J. Grahl, *Industrial Relations and European Integration*, London 1992, S. 47.

Der Druck zur Flexibilisierung wird durch die Internationalisierung der ökonomischen Tätigkeiten, die Differenzierung und Fragmentierung der Konsummuster, die Entwicklung neuer Technologien etc. beschleunigt. Angesichts dieser unaufhaltsamen Tendenz geht es vor allem darum, die postfordistische Flexibilisierung stärker in soziale Arrangements einzubetten. Ein Modell besteht Grahl und Teague zufolge in der *kompetitiven Flexibilisierung*. Die grundlegenden Merkmale dieses Modells bestehen aus der Minimierung der Einflüsse der außerökonomischen Institutionen, der Bevorzugung einer kostenorientierten Wettbewerbsstrategie und einer Schwächung der Gewerkschaften.

Nach Grahl und Teague werden mit der neoliberalen Umstrukturierung der Arbeitsbeziehungen und der Sozialpolitik seit der Krise des Fordismus genau diese Ziele verfolgt. Die Unternehmen konnten aufgrund der Reduktion der Arbeitskosten ihre Rentabilität allmählich wieder steigern. Gleichzeitig waren jedoch die Reallöhne weiter gesunken. Das Problem neuer Armut wurde so auch für Lohnarbeiter virulent. Desweiteren wurde die Durchsetzung dieses kompetitiven Flexibilisierungsmodells durch die Strategie der sog. 'Human-Resource-Management' auf allen Industrieebenen beschleunigt.

Im Gegensatz zur kompetitiven Flexibilisierung versucht das Modell der *konstruktiven Flexibilisierung* den Zwang zur ökonomischen Flexibilisierung und den Strukturwandel sozial einzubetten und den 'asymmetrischen match' zwischen der Produktionsebene und der Ebene der sozialen Organisationen zu überwinden. Demnach muß man die Einflüsse der institutionellen Organisationen auf dem Arbeitsmarkt nicht einfach beseitigen, sondern sie entsprechend des neuen flexiblen Produktionssystemes modifizieren; d. h. die neuen Beschäftigungsformen sind sozial stärker abzusichern. Die Bildung und Ausbildung sollte wie beim Modell der kompetitiven Flexibilisierung nicht nur auf der betrieblichen Ebene, sondern auch in externen nicht-marktorientierten Institutionen und Einrichtungen durchgeführt werden⁹⁴². Die stärkere Koppelung zwischen dem Markt und den Institutionen ist für das reibungslose Funktionieren der Ökonomie unabdingbar.

Diese allgemeinen Grundsätze konkretisieren Grahl und Teague in Anlehnung an die Forderungen der schwedischen Gewerkschaften wie folgt: a) Beschäftigungssicherheit, b) gerechte Verteilung der Ergebnisse der Produktion, c) Weiterentwicklung der Mitbestimmung, d) eine Arbeitsorganisation, die auf Kooperation basiert, e) Erhöhung der Qualifikation, f) Bildungschancen im Betrieb, g) Arbeitszeitverkürzung, h) Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz, i) ein Arbeitsumfeld ohne Gesundheitsrisiken, Arbeitsunfälle u.s.w..⁹⁴³

Diese Ziele der konstruktiven Flexibilisierung sind im Vergleich zum einfachen betrieblich orientierten 'Human-Resource-Management' *sozialintegrativ* ausgerichtet. Zugleich versucht dieses Modell des sozialen 'New Deal' im Zeitalter des Postfordismus, einen neuen Kompromiß für die Kapitalakkumulation zu begründen, indem das Kapital die Qualifikation der Beschäftigten fördert, und gravierende soziale Ungleichheiten vermeidet. Es ist abzuwarten, ob und wie in einer Situation, in der die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates ge-

⁹⁴² "Although the German system is based on national institutions, it is possible that localised institutions could perform this task with equal efficiency. Piore and Sabel (1984) describe how in the 'Third Italy' local institutions produce high skilled labour for local companies.", a.a.O., S. 65.

⁹⁴³ A.a.O., S. 67-68.

schwächt worden ist, diese konstruktive Flexibilisierung als eine Alternative zur kompetitiven Flexibilisierung auf der europäischen Ebene durchgesetzt werden kann. Dies wird letztendlich entscheidend davon abhängen, ob diese Konzepte mit der neuen makroökonomischen Orientierung, die von der bisherigen Form der monetären Integration grundsätzlich abweicht, verknüpft werden können.

Indem die neoliberale monetäre Integration, die sich auf der europäischen Ebene hauptsächlich an der Geldwertstabilität und der möglichst schrankenlosen Marktfreiheit orientiert, die Opferbereitschaft und die regressive Anpassung an die neue Hierarchie der Arbeit verlangt, treten ihre Widersprüche und Konflikte deutlicher zutage. Dies wird besonders dann deutlich, wenn sich die Konjunktur ungünstig entwickelt. Die Post-Maastricht-Krise⁹⁴⁴ von 1992/93, die an die längste Rezession seit dem zweiten Weltkrieg in Europa anschloß und sich mit der zeitweisen Suspendierung des EWS verschärfte, scheint mittlerweile zwar wieder vergessen zu sein. Gleichwohl sind die Ursachen dieser Krise nach wie vor ungelöst, zumal sich auch die Probleme der sozialen Spaltung und Exklusion weiterhin strukturell vertiefen.

Die Alternative bestünde demgegenüber darin, die Beschäftigung und die soziale Dimension in dem Mittelpunkt der europäischen Politik zu stellen. Dafür sollte in der EU nicht nur die Umverteilung der materiellen und politischen Ressourcen, sondern auch Bildung und Ausbildung aktiv gefördert werden. Zugleich sollten die politischen Entscheidungsprozesse transparenter gemacht und einer demokratischen Kontrolle unterworfen werden. Ein solcher gemeinschaftsweiter 'New Deal' wäre sicherlich eine Alternative sowohl zum Regimewettbewerb, in dem die Staaten letztlich zur Anpassung an die Globalisierung gezwungen werden, als auch zur Verallgemeinerung der gegenwärtigen neoliberal-monetaristischen Politik, die hauptsächlich die Disziplin des Kapitals in der Gemeinschaft durchsetzt.

Die sozialdemokratischen Regierungen in der EU, die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre wieder an die Macht gekommen sind, beharren jedoch auf den Regimewettbewerb und scheinen die europäische Integration lediglich als Mittel dieses Zwecks zu betrachten. Die Grenze einer solchen Politik ist darin zu erkennen, daß nach der Ablösung der neokonservativ-neoliberalen Regierungen in fast allen europäischen Mitgliedstaaten keine grundsätzliche makroökonomische und sozialpolitische Wende vollzogen wurde. Die neoliberale Politik scheint vielmehr in einer anderen Prägung⁹⁴⁵ fortgeführt zu werden. Letztlich würde eine wichtige Voraussetzung für einen europäischen 'New Deal' bzw. das 'soziale Europa' darin bestehen, die europäische Zivilgesellschaft neu zu organisieren, um neue Impulse zu erzeugen.

⁹⁴⁴ Vgl., F. Deppe und M. Felder, Zur Post-Maastricht-Krise, FEG-Arbeitspapier Nr. 10, Marburg 1993, sowie Ho-Geun Lee, Die Krise der EG aus der regulationstheoretischen Überlegung, FEG-Arbeitspapier Nr. 11, Marburg 1994.

⁹⁴⁵ Vgl., H.-J. Bieling, Neo-liberalism and Communitarianism: toward a new type of employment policy in Western Europe? (Amsterdam: International Studies Working Paper No. 54.), Amsterdam 1998. Übrigens wurde dies auch in sog. Blair-Schröder Papier ausdrücklich so formuliert.

6.4 Europäische Zivilgesellschaft und *Europäisierung der Demokratie*

J. Habermas beschäftigt sich in seiner neusten politischen Schrift über Globalisierung und Politik – ‘Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie’⁹⁴⁶ – unter anderem mit der folgenden Frage: “Worin könnte die *politische* Antwort auf die Herausforderungen der postnationalen Konstellation bestehen?”⁹⁴⁷ Zwar wird auch von ihm hervorgehoben, daß der Nationalstaat nach wie vor als der wichtigste Garant für die demokratische Selbststeuerung gilt. Zu überprüfen sei jedoch die Frage, ob die ökonomische Globalisierung eine unkontrollierte und inflexible Kraft darstellt, der die liberale Demokratie unvermeidbar untergeordnet ist. Wenn dies der Fall wäre, würde zwar die Souveränität und das Machtmonopol der Politik noch *formal* im Nationalstaat verbleiben, aber in Wirklichkeit ist seine konstitutionelle Autonomie längst untergraben.

Da die wachsende Verflechtung in einer sich globalisierenden Gesellschaft und die territorialorientierte Abgrenzung der nationalen Politik nicht mehr kompatibel sind, müssen Demokratie und Souveränität nun neu definiert werden.⁹⁴⁸ Konkret ist diese komplexe Problemlage in der *postsozialistischen* Konstellation nicht nur in bezug auf ökonomische und finanzielle Fragen, sondern auch in bezug auf Umweltfragen, das wachsende Gefälle von Reichtum und Armut zwischen Nord und Süd, und die sozial-ökologischen Dimensionen in den internationalen Handelsbeziehungen (die ökologische Gefährdung der tropischen Welt, die moderne Sklaverei wie die Kinderarbeit, und der Unterbietungswettbewerb der Billiglohnländern) auf vielfältige Weise festzustellen.

Damit sind einerseits die *alten* ‘Grenzen der Demokratie’⁹⁴⁹ in Frage gestellt und durchlässig geworden, andererseits artikuliert sich die neue Form des Politischen zunehmend unabhängig von der nationalen territorialen Grenze. In den wissenschaftlichen Diskussionen reflektiert sich dies in Begriffen wie ‘Governance’ (ohne Government)⁹⁵⁰, ‘Weltrisikogesell-

⁹⁴⁶ “Die Dynamik der neuen globalen Ökonomie erklärt das wiedererwachte Interesse an der von Polanyi untersuchten Dynamik der internationalen Ökonomie. Wenn nämlich jene ‘Doppelbewegung’ – der Deregulierung des Welthandels im 19. und der Reregulierung im 20. Jahrhundert – als Modell dienen könnte, würde uns erneut eine ‘Grosse – Transformation’ bevorstehen. Aus Polanyis Perspektive betrachtet, stellt sich jedenfalls die Frage nach Möglichkeiten der politischen Schliessung einer global vernetzten, hoch interdependenten Weltgesellschaft ohne Regression – ohne die Art von welthistorischen Erschütterungen und Katastrophen, die wie aus der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts kennen und die Polanyi damals zu seiner Untersuchung angeregt haben.” J. Habermas, *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*, a.a.O., S. 24.

⁹⁴⁷ A.a.O., S. 4.

⁹⁴⁸ “Obwohl Souveränität und Gewaltmonopol der Staatsgewalt formal intakt geblieben sind, stellen die wachsenden Interdependenzen der Weltgesellschaft die Prämisse in Frage, dass die nationale Politik überhaupt noch territorial, in den Grenzen des Staatsgebiets, mit dem tatsächlichen Schicksal der nationalen Gesellschaft zur Deckung gebracht werden kann.” a.a.O., S. 11.

⁹⁴⁹ “Die wirkliche Frage ist die, ob wir im Westen versuchen, neue Formen der europäischen Solidarität, neue Formen der Kommunikation zwischen den Völkern zu erfinden, um gemeinsame Ziele zu formulieren, oder ob wir weiterhin die Probleme des >>europäischen Gleichgewichts<< mit Gewalt, mit der Logik des Marktes, mit der Propaganda und der formalen Diplomatie zu lösen versuchen.” E. Balibar, *Die Grenzen der Demokratie*, Hamburg 1993, S. 194.

⁹⁵⁰ Vgl. J. N. Rosenau und E. O. Czempiel (ed.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992.

schaft⁹⁵¹, 'Das Projekt komplexes Weltregieren'⁹⁵², 'Transnationalisierung der Demokratie' oder auch in der Rede vom 'Abschied vom Nationalstaat'⁹⁵³. Je nach der Perspektive der Autoren läuft dies darauf hinaus, die verloren gegangene Gestaltungskraft des Nationalstaates zu ergänzen, neu zu füllen oder sie zu überwinden. In diesem Zusammenhang haben wir in den vergangenen Kapiteln die Entwicklung und die Spezifika des europäischen Mehrebenensystems analysiert. Die Grundlage der Demokratie und Legitimation von Politik gründet sich auf neue Formen des Governance, d. h. auf die Übergabe staatlicher Befugnisse nach unten auf die lokalen politischen Einheiten, und nach oben auf die supranationalen Institutionen.

Habermas weist in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit einer neuen Verfassungsdebatte hin: "Sie zehren die Ressourcen staatsbürgerlicher Solidarität auf, wenn es nicht gelingt, die geschichtliche Symbiose des Republikanismus mit dem Nationalismus aufzulösen und die republikanische Gesinnung der Bevölkerung auf die Grundlage eines Verfassungspatriotismus umzustellen." Ihm zufolge soll dies auf der europäischen Ebene als 'erster' Gestalt einer postnationalen Demokratie⁹⁵⁴ überprüft werden. Doch neben diesen normativen und institutionellen Überlegungen, die die neuere Verfassungsdebatte auf der europäischen Ebene fordert, muß man überdies die zivilgesellschaftliche Mobilisierung in Form eines Gegenblocks zur neoliberalen Hegemonie in Betracht ziehen.

Mit anderen Worten: Wir gehen analytisch von den differenzierten Regulationsformen des Mehrebenensystems auf der europäischen Ebene aus. Zugleich überprüfen wir, wie die Perspektive der transnationalen Netzwerke durch eine grenzüberschreitende Mobilisierung der gesellschaftlichen Kräfte für die Förderung von Beschäftigung und sozialer Integration sowie für die Aktivierung der Partizipation in der Bürgerschaft, also die Perspektive der *europäischen Zivilgesellschaft*, konkret zu füllen ist. Neben den institutionellen Dimensionen hat die Mobilisierung dieser Zivilgesellschaft in der letzten Zeit an Bedeutung gewonnen. Sicherlich sind die Möglichkeiten durch die Transnationalisierung der Demokratie und die europäische Zivilgesellschaft globale kapitalistische Produktion und Reproduktion wieder unter

⁹⁵¹ "Die Verwandlung der ungesehenen Nebenfolgen industrieller Produktion in globale ökologische Krisenherde ist gerade kein Problem der uns umgebenden Welt – kein sogenanntes >>Umweltproblem<< -, sondern *eine tiefgreifende Institutionenkrise der ersten, nationalstaatlichen Industriemoderne selbst* (>>reflexive Modernisierung<<)." U. Beck, *Weltrisikogesellschaft, Weltöffentlichkeit und globale Subpolitik*, Wien 1997, S. 36.

⁹⁵² "Im Zuge der Mehrebenenpolitik verliert auch der typische Regelungsmodus des Nationalstaates – die hierarchische Setzung – an Bedeutung. Nicht nur auf der internationalen Ebene stellt inzwischen die Koordination aufgrund von Verhandlungen das zentrale Entscheidungsverfahren dar, auch innerhalb der Nationalstaaten werden die Beschlüsse zunehmend in Form von kollektiven Bemühungen zwischen staatlichen und den betroffenen gesellschaftlichen Akteuren getroffen." M. Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, a.a.O., S. 335.

⁹⁵³ "Wenn der Staat ein polyzentrisches weltweites Netz von Praktiken ist (...), in dem die Individuen als unabhängige Weltbürger agieren und nationale Hoffnungen regelmäßig außerhalb der etablierten Nationalstaaten liegen, dann hat die Regierung die Macht über das Schicksal der Bevölkerung verloren. Wo die Globalisierung als soziale und kulturelle Transformation anerkannt wird, wird auch die grundlegende Notwendigkeit einer Neukonzeptualisierung der Politik unter den neuen Bedingungen sichtbar. Dies wird letztendlich zu einer grundsätzlichen Neubewertung der repräsentativen Demokratie und der nationalstaatlichen Regierung führen." M. Albow, *Abschied vom Nationalstaat*, Frankfurt/ M. 1998, S. 265.

⁹⁵⁴ "Wir werden den Herausforderungen der Globalisierung nur auf vernünftige Weise begegnen können, wenn es gelingt, in der postnationalen Konstellation neue Formen einer demokratischen Selbststeuerung der Gesellschaft zu entwickeln. Deshalb möchte ich die Bedingungen für eine demokratische Politik jenseits des Nationalstaates zunächst am Beispiel der Europäischen Union prüfen." J. Habermas, *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*, a.a.O., S. 27.

Kontrolle zu bringen, begrenzt. Dennoch wird diese Dimension immer wichtiger, denn die Nationalstaaten werden im Zeitalter der Globalisierung immer mehr zum Wettbewerbsstaat, und die neoliberale Europäisierung entzieht sich immer mehr der demokratischen Kontrolle. Gleichzeitig bleibt die normative Forderung einer reflexiven bzw. deliberativen Demokratie im Vergleich zum wirklichen Prozeß der Entdemokratisierung sehr defensiv. Dies liegt vermutlich auch daran, daß *die Voraussetzungen für ihren Erfolg wiederum auch von den Entwicklungen auf der nationalen Ebene abhängen.*

Daher scheint eine Dichotomie zwischen der nationalen und der transnationalen Ebene nicht mehr zu existieren. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und die Koalitionsbildungen, die die sozialen und demokratischen und ökologischen Themen auf die Agenda bringen sollen, im Prozeß der Globalisierung nicht mehr auf die nationale und territoriale Grenze beschränkt bleiben.

R. Boyer verweist deshalb auf die Suche nach neuen Kombinationen von nationaler und internationaler Regulation: "To be efficient, market mechanisms would have to be embedded in adequate national institutions governing money, labour and relations with nature. We probably live in the epoch of the second great transformation as Karl Polanyi would say. But alternative rules of the game will have to be defined at the international level. This is a matter of political will and bargaining, not the spontaneous outcome of the homo oeconomicus's rational calculus nor the miraculous outcome of an enlightenment of large multinational corporations. The next century will still be the era of nation-states in charge of disciplining and taming the markets, but the contours of this involvement are still largely unknown. To explore possible configurations is a promising, but difficult, task for social scientists."⁹⁵⁵

Wie wir hier auch sehen können, bleibt der Nationalstaat zwar nach wie vor die entscheidende Arena für die Gestaltung der Politik; deren Spielregeln werden jedoch zunehmend von der internationalen Dimension definiert. Die Bedeutung der europäischen Dimension könnte nun darin liegen, den entbetteten Weltmarkt auf der makroregionalen Ebene wieder sozial einzubetten. Während der Nationalstaat auch im 21. Jahrhundert eine zentrale Rolle spielen wird, wird zugleich die Europäisierung der gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, bzw. die engere Vernetzung der europäischen Zivilgesellschaften in wachsendem Maße erforderlich, um die nationalen politischen Auseinandersetzungen in der EU zu unterstützen und mitzugestalten.

In eine ähnliche Richtung zielen die Forderungen von P. Bourdieu und A. Lipietz. Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und Kämpfe gegen die Ökonomisierung der Sozialbeziehungen⁹⁵⁶ sollen auf der europäischen Ebene aktiv organisiert werden. Dies kommt unter

⁹⁵⁵ Vgl. R. Boyer, *State and Market – A new engagement for the twenty-first century?*, in: R. Boyer and D. Drache (ed.), *States against Markets - the limits of globalization*, London 1996, S. 84-114, hier: S. 111.

⁹⁵⁶ Vgl. F. Hirsch, *Die sozialen Grenzen des Wachstums – Eine ökonomische Analyse der Wachstumskrise*, a.a.O., S. 109ff. Zwar hatte Mitte der 70er Jahre der damalige Havard-Sozialwissenschaftler F. Hirsch gegen die mißlungene Wachstumspolitik der keynesianischen Makroökonomie im Kontext dieser Ökonomisierung der gesellschaftlichen Beziehungen bzw. 'Keynesianisierung der Gesellschaft' (auch vgl. C. Buci-Glucksmann/G. Therborn, *Der sozialdemokratische Staat. Die >>Keynesianisierung der Gesellschaft<<*, Hamburg 1982) kritisch argumentiert, aber heute gewinnt m. E. die Frage der sog. 'Rekommodifizierung' der Sozialbeziehungen durch den neoliberalen Markt fetischismus genau andersherum erneut an Aktualität.

anderem in ihrem Plädoyer für ein 'soziales Europa'⁹⁵⁷ und dem Widerstand gegen den 'Terror der Ökonomie'⁹⁵⁸ zum Ausdruck. Sie sehen eine europaweite Organisierung zivilgesellschaftlicher Bewegungen und Proteste gegen die neoliberale monetäre Integration und Wirtschaftspolitik als notwendig an.⁹⁵⁹ Der Erfolg der europäischen Zivilgesellschaft hängt auch davon ab, ob es gelingt, die historisch gewachsenen Begriffe von Nation, Klasse und Staat auf der europäischen Ebene neu zu definieren.

In einer Situation, in der der institutionalisierte Kapitalismus auf der nationalstaatlichen Ebene in einen historischen Umbruch gerät, besteht die Alternative nicht in einem neoliberal gewendeten sozialdemokratischen Regimewettbewerb, der dem *Standortnationalismus* bzw. *Wohlfahrtschauvinismus* nicht entgeht. Dieser Weg kann die weitere Verschärfung von Konkurrenzmechanismen bis hin zu katastrophalen Entwicklungen nicht völlig ausschließen. Eine progressive europäische Option ist deshalb ernsthaft in Betracht zu ziehen, da die Formierung der europäischen Regulation aus ihrer 'konjunkturellen Zeitperspektive' nicht befriedigend beantwortet werden kann. Wie F. Braudel gezeigt, und K. Polanyi exzellent dargelegt hatte, ist eine langfristige historisch-strukturelle Zeitperspektive erforderlich.⁹⁶⁰

M. Aglietta⁹⁶¹ hat mit seinen Überlegungen zur transnationalen Regulation und zur Denationalisierung der Makroökonomie die grundlegenden Herausforderungen skizziert, mit denen das Lohnverhältnis⁹⁶² heute konfrontiert wird. Dessen Transformation hat ihm zufolge kein homogenes System mit sich gebracht. Die neoliberale Globalisierung hat das Lohnverhältnis vielmehr weiter heterogenisiert, und zur *weltweiten* Zunahme atypischer Beschäftigungsformen geführt. Dabei beschleunigt die 'Hochfinanz' ('haute finance') im Sinne von Polanyi und Braudel immer mehr die Erosion der sozialen Grundlagen des organisierten Kapitalismus. Über den tiefgreifenden Strukturwandel von Ökonomie, Industrie und Gesellschaft fördert sie die Entstehung eines neuen transnationalen Akkumulationsregimes.

In dieser Situation der Dominanz des internationalen Finanzkapitals, wie Arrighi und Cox in ihrer Betrachtung der historischen Zyklen der Hegemonie (als '*systemic cycle of accumulation*'⁹⁶³) bestätigen, und worauf Aglietta bei der Auflösung des nationalstaatlichen Akkumulationsregimes verweist⁹⁶⁴, muß die Perspektive der Entwicklung des neueren Regulations-

⁹⁵⁷ Vgl. P. Bourdieu, *Der Tote packt den Lebenden – Schriften zu Politik und Kultur*, Hamburg 1997, und A. Lipietz, *Nach dem Ende des 'Goldenen Zeitalters' – Regulation und Transformation kapitalistischer Gesellschaften*, a.a.O., S. 197f.

⁹⁵⁸ Vgl. V. Forrester, *Der Terror der Ökonomie*, Wien 1997.

⁹⁵⁹ Vgl. P. Bourdieu, *Warnung vor dem Modell Tietmeyer*, in: Ders., *Der Tote packt den Lebenden*, a.a.O., S. 171-177.

⁹⁶⁰ "Nevertheless, Karl Polanyi (1946) and Fernand Braudel (1979) have carefully investigated how market mechanisms have emerged from a highly regulated and institutionalized economic life. Contemporary global markets are the last followers of this embryonic form of market, which has been conquering a larger and larger fraction of commodities, and ultimately some factor markets such as labour (Rothenberg 1992)." R. Boyer, *State and Market – A new engagement for the twenty-first century?*, a.a.O., S. 97.

⁹⁶¹ Vgl. M. Aglietta, *Capitalism at the Turn of the Century: Regulation Theory and the Challenge of Social Change*, in: *New Left Review*, No. 232, 1998.

⁹⁶² "The wage societies of the developed world are trying to cope with the triple challenge of the globalization of capitalism, the disintegration of social identity and the shrinkage of the state." M. Aglietta, *Capitalism at the Turn of the Century...*, a.a.O., S. 77f.

⁹⁶³ Vgl. G. Arrighi, *The long Twentieth Century – Money, Power, and the Origins of Our Times*, London 1996.

⁹⁶⁴ "For example, Aglietta extended and deepened his existing interest in the international constraints on national modes of regulation, became more and more interested in problems of money, and advocated development of a

systemes zunächst primär auf der europäischen Ebene gefunden werden. Die konkreten Formen können sich dabei nicht nur als Produkt des Bargainings zwischen den Regierungen ergeben, sondern auch als Resultat der Auseinandersetzungen zwischen den gesellschaftlichen Kräften. In diesem Sinne sind der Gestaltungsprozeß des postfordistischen europäischen Hegemonieprojekts selbst sowie die Kämpfe für politische Alternativen eine *historische Fundsache*⁹⁶⁵, die sich durch die Dialektik von sozio-ökonomischen Strukturen und den Strategien handelnder Akteure⁹⁶⁶ ergeben muß.

European economic space as the basis of re-regulation; conversly, Lipietz's initial response was more nationalist and anti-European, later turned towards the green movement and political ecology and now favours a European-wide solution to the continuing crisis." B. Jessop, Twenty Years of the (Parisian) Regulation Approach: The Paradox of Success and Failure at Home and Abroad, in: *New Political Economy*, Vol. 2, No. 3, 1997, S. 509.

⁹⁶⁵ A. Amin hebt in Anlehnung an A. Lipietz dabei die Bedeutung der politischen und strategischen 'choice' der Akteure bei dieser Auseinandersetzung um das Hegemonieprojekt hervor: "Lipietz calls it a democracy in the making, not a promised outcome, since it involves radically new, non-Fordist, forms of political engagement in pursuit of a radically new set of expectations of social and economic progress: 'a continent to be discovered'. Thus, with Lipietz, the transition to a new societal mode is made a question of politics and political choices." A. Amin, *Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition*, in: Ders. (ed.), *Post-Fordism – A Reader*, Oxford 1994, S. 30.

⁹⁶⁶ Vgl. B. Jessop, *Regulation Theories in Retrospect and Prospect*, a.a.O., S. 195.

7 Schlußbemerkung

Bei dem Transformationsprozeß vom fordistischen keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum postfordistischen schumpeterianischen Leistungsregime lassen sich zwei zentrale Grundtendenzen feststellen. Die eine besteht in der generellen *Flexibilisierung* in der Gesellschaft seit Mitte der 70er Jahre. Flexibilisierung und Dezentralisierung sind nicht nur auf die Sozialpolitik und die Arbeitsbeziehungen beschränkt. Sie bilden vielmehr ein grundlegendes Paradigma der postfordistischen Restrukturierungsstrategie, das die Produktionssysteme, die Unternehmensorganisationen, die industriellen Beziehungen, die gesellschaftlichen Organisationen und Verbände bis zum Staat und zum öffentlichen Sektor, also die gesamte Gesellschaft, umfaßt.

Dieses Prinzip, das eine höhere Wettbewerbsfähigkeit, mehr Leistung sowie Anpassungsbereitschaft an den Strukturwandel verlangt, hat eine tiefgreifende Veränderung für den Modus der gesellschaftlichen Regulation mit sich gebracht. Insbesondere sind die zentralisierten Muster der politischen Steuerung, das kollektive Verhandlungssystem, sowie die fordistischen Grundprinzipien der sozialen Bürgerschaftsrechte⁹⁶⁷ in einen Umbruch geraten. Dies hat die Restrukturierung der öffentlichen und privaten Sphäre, und die Verschiebung der Grenze zwischen Staat und Gesellschaft zugunsten der letzteren zur Folge. Dies beschleunigte die Auflösung des `organisierten Kapitalismus`⁹⁶⁸ und führte eher dazu, die gesellschaftliche Spaltung zwischen den Modernisierungsgewinner und -verlierer zu vertiefen, als die Steigerung des `allgemeinen` Wohlstandes zu fördern und sie in einem relativ homogenen Regime zu integrieren.

Mit der Durchsetzung dieses postfordistischen flexiblen Kapitalismus haben die sozialen Rechte als die historische Form der fordistischen Dekommodifizierung⁹⁶⁹ einen graduellen Rückschlag erlitten, und eine tendenzielle Rekommodifizierung wurde wieder verstärkt. Damit steht das fragile, auf einem historischen Kompromiß beruhende, Verhältnis zwischen Marktwirtschaft und Demokratie erneut vor einer Zerreißprobe. In dessen Folge ist seit nunmehr zwei Jahrzehnten der Diskurs über Krise und Transformation der Demokratie und über ihre Nachhaltigkeit zu einem dominanten Thema in den sozialwissenschaftlichen Debatten geworden. A. Tocqueville hatte die Demokratie in Folge der `unaufhörlichen Umwälzung` der Moderne als unaufhaltsam angesehen: „Die allmähliche Entwicklung zur Gleichheit der Bedingungen ist ein Werk der Vorsehung; sie trägt deren Hauptmerkmale: Sie ist allgemein, sie

⁹⁶⁷ Vgl. T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge 1950. „Aus den Arbeiten historischer Soziologen seit T. H. Marshalls Schriften Ende des Zweiten Weltkriegs haben wir gelernt, dass Staatsbürgerschaft eine gesellschaftliche Konstruktion ist. Als solche variiert sie quer durch Raum und Zeit: Neue Rechte werden errungen, neue Gruppen erhalten Zugang, Definitionen von Gemeinschaft wandeln sich im Laufe der Zeit; organisatorische und legitimatorische Prinzipien können mit einem Modell brechen und eine ganz andere Konzeptualisierung hervorrufen.“ J. Jenson, *Die Reinstitutionalisierung der Staatsbürgerschaft – Klasse, Geschlecht und Gleichheit im Fordismus und Postfordismus*, in: S. Becker, T. Sablowski, W. Schumm (Hg.), *Jenseits der Nationalökonomie? – Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Argument-Sonderband Neue Folge AS 249, Berlin; Hamburg 1997, S. 232-247, hier: S. 236.

⁹⁶⁸ Vgl. S. Lash/J. Urry, *The End of Organized Capitalism*, Cambridge; Oxford 1987.

⁹⁶⁹ Vgl. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

ist von Dauer, sie entzieht sich täglich der Macht der Menschen; die Geschehnisse wie die Menschen dienen alle ihrer Entwicklung.“⁹⁷⁰

Dennoch bedarf seine normative Vorstellung von Demokratie und Gleichheit einer historischen Überprüfung. Das Paradox und Dilemma der *linear-evolutionistisch vorgestellten Demokratie* Tocquevilles liegt darin, daß es keinen Automatismus zur Gleichheit gibt. Je mehr sich die *verselbstständigte* Form der Marktwirtschaft in einem postfordistischen flexiblen Kapitalismus durchsetzt und sich der gesellschaftlichen Kontrolle entzieht, um so tiefergreifender wandeln sich die ‚Gleichheit der Bedingungen‘ und die Widersprüche und Hierarchien zwischen Nationen, Klassen und Geschlechter u.s.w. Vor allem aber steht diese modernisierungsorientierte Demokratietheorie von Tocqueville dem *historischen Zyklus*⁹⁷¹ zwischen Marktwirtschaft und Gesellschaft/Demokratie gegenüber.

Die europäischen nationalen Wohlfahrtsstaaten befinden sich derzeit in einem Übergang von mehr demokratisch regulierten und geschützten gesellschaftlichen Verhältnisse zu einem vom unmittelbaren Marktverhältnis geprägten postfordistischen flexiblen Kapitalismus. Folgt man der polanyischen Doppelbewegung zwischen Marktwirtschaft und Gesellschaft, so läßt sich jedoch sagen, daß die nächste Reaktion, die von der Gesellschaft gegen diese Intensivierung der Marktherrschaft ausgeht, vorauszusehen ist. Je mehr sich der Markt von seiner ersten Funktion – der Allokation und Reallokation der gesellschaftlichen Produkte und Ressourcen – entfernt, und er dazu dient, das ungleiche Machtverhältnis und die Hierarchie in der Gesellschaft zu produzieren und zu verfestigen, um so härter würde die Reaktion der Gesellschaft ausfallen. Im 20. Jahrhundert zeigte sich, daß es in den entwickelten Industriestaaten hierzu zwei Alternativen gegeben hat. Die Marktwirtschaft, die sich in der Krise befand, hatte sich entweder durch einen neuen Gesellschaftsvertrag (New Deal) in Form eines historischen Klassenkompromisses, mit der Gesellschaft versöhnt, oder sie war mit der aufkommenden Katastrophe des Faschismus selbst untergegangen. Das Modell Polanyi’s sieht nicht vor, welche Lösung sich durchsetzen würde. Aber „Karl Polanyi (1990) hat gezeigt, daß eine kapitalistische Gesellschaft, die aufgrund ihrer ökonomischen Dynamik ihre eigenen sozialen Grundlagen zu zerstören droht, politische und soziale Gegenkräfte zu entwickeln vermag.“⁹⁷²

Das zweite Merkmal des postfordistischen Übergangs ist die *Transnationalisierung* der Produktions- und Konkurrenzverhältnisses sowie der Politik. Im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus wurde das „mismatch“ zwischen dem entnationalisierten Akkumulationsregime und der verbleibenden nationalen politischen Regulation verschärft. Mit dem wachsenden Auseinandergehen steht die Form der nationalen Regulation weiter unter Druck. Dabei nimmt sie nicht nur die Form eines nationalen Wettbewerbsstaates bzw. schumpeterianischen Leistungsstaates an, sondern hat auch auf europäischer Ebene eine neue postfordistische Governanceform der Mehrebenenregulation hervor gebracht. G. Marks schildert diese Form der Governance folgendermaßen: „However, the contemporary restructuring of formal political power has a distinctly different character from the earlier process of state formation. The rise

⁹⁷⁰ Zitiert nach U. Beck, Väter der Freiheit – Das Zeitalter der Gleichheit: Alexis de Tocqueville, in: Ders. (Hg.), Kinder der Freiheit, Frankfurt/a. M. 1997, S. 333-381, hier: S. 333.

⁹⁷¹ Vgl. K. Polanyi, The Great Transformation – Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, 2. Auflage, Frankfurt/a. M. 1990.

⁹⁷² J. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat, a.a.O., S. 181.

of the nation-state meant everywhere a centralization of power. In contrast, European integration combines elements of continued state authority with the creation of decentralized subnational power and the development of supranational decision-making bodies."⁹⁷³ Dennoch bleibt dabei die Europäisierung der sozialen Dimension sowie der politischen und gesellschaftlichen Regulation im Vergleich zur Deregulierung, Liberalisierung, Flexibilisierung der Marktkräfte unterentwickelt. Allerdings entwickelt sich, daß die europäische Ebene zunehmend zu einer offenen Arena bzw. zu einem umkämpften Feld für die vielfältigen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen: „The meaning of the `social dimension`, like that of `Europe` itself, is a terrain of struggle rather than a predetermined outcome.“⁹⁷⁴

Anders als im nationalen fordistischen Regulationsregime zeigt sich nun ein neues Muster der Sozialpolitik und der Arbeitsbeziehungen. Einerseits ist generell eine Transformation der Arbeitsbeziehungen vom `nachfrageorientierten Korporatismus` entweder zum `angebotsorientierten Korporatismus`⁹⁷⁵ oder zur neoliberalen unregulierten Dezentralisierung festzustellen. Andererseits zeigt die Sozialpolitik auf der europäischen Ebene eher eine *sozialregulative*⁹⁷⁶ als eine `redistributive` Form. Nach W. Streeck läßt sich die generelle Verschiebung der Sozialpolitik und der Arbeitsbeziehungen so definieren, daß die makropolitische Kollektivverhandlungsform zunehmend in die Defensive gerät, während das dezentralisierte und flexible Verhandlungsmodell auf den meso- bzw. betrieblichen Ebenen immer mehr an Bedeutung gewinnt.⁹⁷⁷ Streeck bezeichnet dieses Modell als Neo-Voluntarismus⁹⁷⁸, der sich als das neue europäische sozialpolitische Regime etabliert. Falkner hingegen macht aus einer neoinstitutionalistischen und neokorporatischen Perspektive besonders aufmerksam auf

- a) die `kumulative` institutionelle Entwicklung der europäischen Sozialpolitik,
- b) die inter-institutionelle Politikverflechtung (`cooperative policy network`) sowie
- c) die `innovative` Gestaltungsmöglichkeit der organisierten Interessen auf der europäischen Ebene wie im „Sozialen Dialog“ zwischen UNICE/CEEP und EGB

Falkner bewertet die sozialpolitische Entwicklung in den 90er Jahre als eine Artikulationsform der sich neu formierenden `corporatist policy community`⁹⁷⁹. In dieser Arbeit wurde

⁹⁷³ G. Marks and D. McAdam, Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union, in: G. Marks/F.W. Scharpf/P.C. Schmitter/W. Streeck, Governance in the European Union, London; Thousand Oaks; New Dehli 1996, S. 119.

⁹⁷⁴ A. Ferner/R. Hyman, Introduction: Towards European Industrial Relations?, in: Ders. (Hg.), Changing Industrial Relations in Europe, Oxford; Malden 1998, S. XiX.

⁹⁷⁵ F. Traxler, Farewell to labour market associations? – Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations, in: C. Crouch and F. Traxler (eds), Organized Industrial Relations in Europe: What Future?, Aldersshot; Avebury 1995, S. 3-19.

⁹⁷⁶ G. Majone, The Community Between Social Policy and Social Regulation, in: Journal of Common Market Studies 31, S. 153-170.

⁹⁷⁷ Esping-Andersen charakterisiert diese `Verbetrieblichung` der Sozialdimension als `firm-based welfare`, die letztendlich die Dualisierung und die Segementierung sowohl des Arbeitsmarktes als auch des Wohlfahrtsstaates immer mehr vertieft. Vgl., Esping-Andersen, The Emerging Realignment between Labour Movements and Welfare States, in: M. Regini (ed.), The Future of Labour Movements, a.a.O., S. 133-149, hier: S. 145.

⁹⁷⁸ Vgl. W. Streeck, Neo-Voluntarismus: A New European Social Policy Regime?, in: G. Marks/F.W. Scharpf/P.C. Schmitter/W. Streeck, Governance in the European Union, a.a.O., S. 64-94.

⁹⁷⁹ Vgl. G. Falkner, EU Social Policy – Towards a corporatist policy community, London; New York 1998, insbesondere S. 187ff.

dagegen versucht, die Entstehung, Entwicklung und Perspektive der europäischen Sozialpolitik aus einer anderen theoretischen Perspektive zu betrachten und zu definieren. Dabei wurden zunächst sowohl die funktionalistische und institutionelle Herangehensweise als auch die staatszentrierte Interpretation des intergouvernementalen Bargaining kritisch überprüft, um danach die sozio-ökonomische Perspektive in den Mittelpunkt der Analyse zu stellen. Die Entstehung, Entwicklung und Perspektive sowie die gegenwärtige Grenze der europäischen Sozialpolitik sollten weniger mit einer verfahrensorientierten Policy-Analyse oder mit einer neorealistischen Herangehensweise des intergouvernementalen Bargaining erklärt werden. Vielmehr muß dies insbesondere im Kontext der sozialstrukturellen und sozio-ökonomischen Transformation, die eine Sozialregulation auf europäischer Ebene immer wichtiger werden läßt, betrachtet werden. Für die sozio-ökonomischen Transformationen wurde auf die Regulationstheorie, die die krisenhafte Erosion des fordistischen Akkumulations- und Regulation-komplexes und dessen Restrukturierung erklärt, zurück gegriffen. Dabei ist insbesondere die Erosion des national organisierten Kapitalismus und der Übergang der gesellschaftlichen Formation vom Fordismus zum Postfordismus untersucht worden.

Diese Transformation hat zu einer Entnationalisierung der Produktion und der Ökonomie geführt. Zugleich folgt daraus nicht nur der Funktionswandel des Nationalstaates, sondern auch seine Transnationalisierung. Politik artikuliert sich demnach in der EU - parallel zu diesem Struktur- und Funktionswandel der Akkumulation und Regulation - zunehmend horizontal und vertikal differenziert in dem neuen Governancesystem der europäischen Mehrebenenregulation.

Eine wichtige Funktion hat dabei auch die Veränderung der Sozialstruktur. Bestimmte Formen der europäischen Sozialpolitik entwickelten sich insbesondere aufgrund der veränderten internen Struktur der Erwerbsarbeit und der externen Entwicklung der neuen transnationalen Arbeitsbeziehungen sowie der für den Postfordismus spezifischen und grenzübergreifenden Problemdimension wie z. B. der Massenarbeitslosigkeit. Gleichzeitig wurde dabei die transnationale Restrukturierung der Sozialstruktur des Akkumulationsregimes sowie die Entstehung einer 'transnational managerial class' in Betracht gezogen.

Diese Veränderungen der Sozialstruktur haben weitreichende Konsequenzen für die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik. Mit der tendenziellen Transformation von der fordistischen urbanen-männlichen-industriellen Erwerbsarbeitstruktur zum postfordistischen ortsungebundenen-geschlechterneutralen-dienstleistungsorientierten Arbeitsmarktregime ist erstens das Thema der Gleichstellung grenzübergreifend verallgemeinert worden. Angesichts der wachsenden Transnationalisierung der ökonomischen Tätigkeit wurde zweitens die europäische Reregulierung der Arbeitsbeziehungen wie z.B. durch die Einrichtung Europäischer Betriebsräte (EBR) erforderlich. Darüber hinaus ist drittens mit der strukturellen Arbeitslosigkeit in der europäischen Union die Europäisierung der Beschäftigungspolitik bzw. ihre europäische Koordinierung notwendig geworden, um damit die Legitimationsgrundlage des gesamten Integrationsprojektes abzusichern. Zugleich zwingt die wachsende Globalisierung der Ökonomie sowie der Übergang zur flexiblen Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft dazu, die territorial begrenzten, nationalen Arbeitsbeziehungen und die Sozialpolitik in der EWWU neu zu strukturieren.

Das bedeutet eine Auflösung jener Sozialstrukturen, die die Basis des gesellschaftlichen Kompromisses für den europäischen, nationalen Wohlfahrtsstaat gebildet hatten. Nach Cox erneuert sich diese Sozialstruktur nunmehr auf der transnationalen Ebene. Cox spricht dabei von einer Restrukturierung auf globaler Ebene. Zunächst entwickelt sich aber in der EU eine relativ kohärente und intensive Form einer regional identifizierbaren Sozialstruktur⁹⁸⁰. Mit dieser sozialstrukturellen und sozio-ökonomischen Veränderung hat sich im Inneren das Modell der fordistischen Sozialpolitik von der Lohnarbeitszentriertheit und dem nachfrage- und verteilungsorientierten (Makro-) Korporatismus zur bedarfsorientierten Grundsicherung und dem angebots- und wettbewerbsorientierten (Meso-) Korporatismus gewandelt. Dies führt auch mit dem fortschreitenden Integrationsprozeß zu neuen Formen der europäischen Sozialregulation. Diese sozio-ökonomische und sozialstrukturelle Transformation als Auslöser des nationalen sozialpolitischen Wandels strukturiert die sozialstaatsimmanenten Regulationsprobleme *leistungsorientiert* um, und nimmt die Wirkung von externen Faktoren wie der Globalisierung *wettbewerbsorientiert* an. Die Politik unterliegt dabei immer mehr einer *strategischen Selektivität*⁹⁸¹ des Postfordismus.

Der Neofunktionalismus⁹⁸² dagegen, der hauptsächlich von der immanenten 'Spill-over Logik' der Integration – aufgrund des Verflechtungsgrades, des Wertekonsens der Eliten, der externen Abhängigkeit, der nationalen Akteursstrategien sowie der regionalen politischen Unternehmen⁹⁸³ – ausgeht, läßt die *regionale* Identitätsfrage der Akteure/Gruppen, die verbleibende Definitionsmacht der nationalen Institutionen/Akteure und ihre unterschiedliche Macht- und Verhandlungsdimensionen sowie die gelegentlichen 'Spill-back'-Potentiale, außer Acht. Die staatszentrierte Erklärung des intergouvernementalen Bargaining berücksichtigt hingegen die neue 'convergence of preferences'⁹⁸⁴ der Integration zwischen den Mitgliedstaaten wie die Projekte des Binnenmarktes und der EWWU sowie den Konsens zur Deregulierung und Liberalisierung etc., die das gemeinsame Interesse für einen Voranschreiten der Integration ermöglicht hatten. Dieser Ansatz leidet jedoch darunter, daß er damit neben der ökonomischen Verflechtung die zunehmend grenzüberschreitende *Politikverflechtung*, d. h. die veränderte Grenze des Politischen in Folge des sozioökonomischen und sozialstrukturel-

⁹⁸⁰ Vgl. H. Kaelble, Europäische Vielfalt und der Weg zu einer europäischen Gesellschaft, in: S. Hradil und S. Immerfall (Hg.), Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen 1997.

⁹⁸¹ „In this sense the current *strategic selectivity* of the state is in part the emergent effect of the interaction between its past patterns and *strategic selectivity* and the strategies adopted for its transformation.“, in: B. Jessop, State Theory, Putting the Capitalist State in its Place, Cambridge 1990, S. 261.

⁹⁸² Vgl. E. B. Haas, The Uniting of Europe – Political, Social, and Economic Forces 1950-1957, Stanford 1968. L. N. Lindberg/S. A. Scheingold (eds.), Regional Integration – Theory and Research, Cambridge, MA 1971. J. S. Nye, Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization, Boston 1971. W. Sandholtz /J. Zysman, 1992: Recasting the European Bargain, in: World Politics 62, 1989, S. 95-128. W. Sandholtz, Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht, in: International Organization 47, 1993, S. 1-39. W. Sandholtz/S. Stone (eds.), European Integration and Supranational Governance, Oxford 1998.

⁹⁸³ Vgl. K. Busch, Spill-over Dynamik und Spill-back Potential in der europäischen Währungsintegration – ein Beitrag zur Integrationstheorie, in: M. Jachtensfuch/B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 297.

⁹⁸⁴ A. Moravcsik, The Choice for Europe – Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht, New York 1998, dazu insbe. S. 38ff. Und R. O. Keohane and S. Hoffmann, Institutional Change in Europe in the 1980s, in: Dies. (eds.), The New European Community – Decisionmaking and Institutional Change, Boulder; Oxford 1991, S. 23f.

len Wandels sowie die Rolle der Kommission als 'Policy-Maker' nicht ausreichend erklären kann.

Allerdings unterscheidet sich die sozio-ökonomische und sozialstrukturelle Betrachtungsweise von der funktionalistischen und institutionellen auch dadurch, daß die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik insbesondere im Hinblick auf den Strukturwandel vom Fordismus zum Postfordismus erklärt werden kann. Dabei hat dieser Formationsbruch nicht nur eine Veränderung der Staatlichkeit in Richtung eines leistungs- und wettbewerbsorientierten Typ der Regulation mit sich gebracht. Mit dem Voranschreiten des Integrationsprozesses entwickelt sich diese postfordistische Regulationsweise über die nationale Restrukturierungsdimension hinaus in einem europäischen Mehrebenensystem und führte zur *Entwicklung eines schumpeterianischen Leistungsregimes in der EU*.⁹⁸⁵ Die europäische Sozialdimension unterscheidet sich allerdings in vielerlei Hinsicht von der fordistischen nationalen Sozialpolitik:

Sie ist in erster Linie *sozialregulativ*. G. Majone hat die EU vornehmlich als Rechtsetzer, also als den USA nachempfunderer 'sozialer Regulierungsstaat' bezeichnet. Sie ist nicht in der Lage als „eigenständiger administrativer Bewältiger soziale Risiken in Anspruch zu nehmen und dafür eigene Haushaltsmittel einzusetzen (oder Beiträge zu erheben)“⁹⁸⁶. Die EU ist aber auch kein postfordistischer 'Sozialstaat', denn die neuen sozialen Dimensionen artikulieren sich nicht mehr nur national, sondern zunehmend in diesem neuen, transnationalen Regime auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene. Die positiven und negativen Auswirkungen der Entscheidungen der supranationalen Institutionen gewinnen dabei an Substanz. Das schumpeterianische Leistungsregime wirkt nunmehr als ein Bestandteil des postfordistischen europäischen Hegemonieprojektes.

Hegel erkannte in seiner Rechtsphilosophie den Grundwiderspruch der bürgerlichen Gesellschaft als die Polarisierung zwischen Reichtum und Armut⁹⁸⁷ und suchte die Lösung bei dem idealisierten Staat als 'Wirklichkeit der sittlichen Idee'⁹⁸⁸. Dieser sozial-integrative und souverän-handlungsfähige Staat wurde mit der Auflösung des fordistischen 'Sicherheitsstaates' und mit der Entwicklung des nationalen Wettbewerbsstaates weitgehend ausgehöhlt. Der Staat selbst fördert zuerst die wettbewerbsorientierte Modernisierung, und seine territoriale Souveränität sowie seine Unverletzbarkeit wird durch die Entnationalisierung von Akkumulation und Regulation in Frage gestellt. So verliert diese formale 'Wirklichkeit der sittlichen Idee' immer mehr an Bedeutung. Im Vergleich dazu hat die materialistische Staatstheorie den Staat nicht als idealistisches Subjekt mit absoluter Autonomie verstanden. Vielmehr begreift

⁹⁸⁵ Vgl. P. Ziltener, Strukturwandel der europäischen Integration – Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit, Münster 1999, insbesondere S. 169ff.

⁹⁸⁶ S. Leibfried, Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europäischen Union: Auf dem Wege zu positiver Souveränitätsverflechtung?, in: M. Jachtenfuch/B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Union, a.a.O., S. 468-9.

⁹⁸⁷ „Es kommt hierin zum Vorschein, daß bei dem Übermaße des Reichtums die bürgerliche Gesellschaft nicht reich genug ist, d. h. an dem ihr eigentümlichen Vermögen nicht genug besitzt, dem Übermaße der Armut und der Erzeugung des Pöbels zu steuern.“ G. W. F. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, Frankfurt/a. M. 1986, S. 390, hierzu § 245.

⁹⁸⁸ A.a.O., S. 398, § 257.

sie den Staat als `materielle Verdichtung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse'⁹⁸⁹. Dabei steht der Zusammenhang der Produktion/Reproduktion mit der entsprechenden Sozialstruktur, d. h. der Akkumulation und Regulation, im Mittelpunkt der Analyse.

Wenn sich mit dem Fortschreiten der von der Krise des Fordismus ausgelösten Globalisierung dieser Zusammenhang in einer umfangreichen Restrukturierung befindet, müssen die `fronts' (*Linien*) der gesellschaftlichen Auseinandersetzung um die soziale Dimension neu definiert werden.⁹⁹⁰ Die Logik der polanyischen Doppelbewegung scheint sich nunmehr nicht mehr entlang der nationalen Grenze, sondern auf europäischer Ebene zu reartikulieren. Daher sollte man im Hinblick auf die veränderten Formen, Ebenen und Akteure des Politischen die regulationstheoretische Perspektive mit der Coxschen Globalen Politischen Ökonomie verknüpfen. Die Entnationalisierung findet nicht nur in den Bereichen von Produktion, Unternehmen und Ökonomie, sondern auch in der Politik und in den sozialen Beziehungen selbst statt. Dabei stehen die postfordistischen Staatsprojekte⁹⁹¹ mit dem epochalen postfordistischen Hegemonieprojekt⁹⁹² auf der europäischen Ebene in einer engen Verbindung.

Die neue Governanceform der Mehrebeneregulation in Europa im besonderen, und der Übergang zum postwestfälischen Staatensystem im allgemeinen können auch aus der langfristigen historisch-strukturellen Perspektive von F. Braudel betrachtet werden. Folgt man seiner Perspektive der `longue durée', sind die kapitalistische Marktwirtschaft und ihre zentralen Charakteristika wie Lohnarbeit und die Hochfinanz (`haute finance') mit der dynamischen Entwicklung des Kapitals erst jetzt weltweit verbreitet und werden sich global weiter intensivieren. Dementsprechend werden ihre Widersprüche und Konflikte zunehmend in einem globalen Rahmen ausgetragen. Mit der Entwicklung der transnationalen Managerklasse führen die innergesellschaftlichen Konflikte und Auseinandersetzungen jedoch nicht automatisch zu imperialistischen Konfrontationen alter Prägung, sondern es folgt daraus ein andauernder Hegemoniekampf zwischen grenzübergreifenden Klassenkoalitionen. Dies sind die Merkmale des `neuen Internationalismus', der in der Gegenwart in der europäischen Mehrebeneregulation zum Ausdruck kommt.

Allerdings wird die Transnationalisierung der sozialen Dimension und der Demokratie auf Grund der sozio-ökonomischen und sozialstrukturellen Veränderungen immer mehr an Bedeutung gewinnen. In der politischen Praxis wird der Amsterdamer Prozeß vom ökonomischen Wettbewerbsprinzip dominiert. Die soziale Dimension spielt mit den unterschiedlichen

⁹⁸⁹ Vgl. N. Poulantzas, *Staatstheorie – Politischer Überbau, Ideologie, Sozialistische Demokratie*, Hamburg 1978, S. 119.

⁹⁹⁰ „Vielmehr hat sich der fordistische Sicherheitsstaat in der Krise dieser kapitalistischen Formation entscheidend transformiert, und zugleich haben sich auch die Akteure, Ebenen und Formen politisch-sozialer Konflikte grundlegend verändert. Der autoritäre Etatismus ist damit nicht verschwunden, hat aber eine neue historische Gestalt angenommen.“ J. Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, a.a.O., S. 114.

⁹⁹¹ „Der Unterschied zwischen Staats- und Hegemonialprojekten läßt sich am besten im Rahmen des >>Teil-Ganzes-Paradoxes<< des staats-theoretischen Diskurses beschreiben. Das Paradox rührt daher, daß der Staat innerhalb einer gegebenen gesellschaftlichen Formation eine institutionelle Ordnung unter anderen ist (ein Teil), daß er aber auch die spezielle Verantwortung zur Erhaltung von Integration und Zusammenhalt der umfassenden Gesellschaft (des Ganzen) trägt. Wenn also >>Staatsprojekte<< dem Staat, als einem >>Teil<< von anderen Teilen der Gesellschaft, eine relative Einheit verleihen, bringen >>Hegemonialprojekte<< seine Rolle als >>offizieller Repräsentant<< der Gesellschaft zum Ausdruck.“ B. Jessop, *Veränderte Staatlichkeit – Veränderungen von Staatlichkeit und Staatsprojekten*, in: D. Grimm (Hg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt/a. M. 1996, S. 50.

⁹⁹² Ebd.

Formeln von 'best-practice' durch Regimewettbewerb, 'policy-mix', 'Subsidiarität sowie Flexibilität' im Vergleich zu dieser Dominanz des Ökonomischen nur noch eine ungeordnete Rolle. Diese Politiken und Programme, die keine langfristigen makropolitischen Effekte von Beschäftigung, Sozialpolitik, und Arbeitsbeziehungen erzeugen können, werden auf jeden Fall *keine stabile materielle Grundlage* für ein langfristiges postfordistisches Hegemonieprojekt zeitigen. Des weiteren steht mit der Einführung des Euro und der bevorstehenden Osterweiterung, die die Heterogenität in der EU noch verschärfen wird, die europäische Sozialdimension erneut auf dem Prüfstein. Allerdings bleibt es abzuwarten, wie sich die Sozialdimension weiter entwickelt. Ob die EU angesichts dieser Herausforderungen eine Union ohne Sozialdimension bzw. nur noch mit einer symbolischen, marginalen Sozialregulation sozial auf das Niveau einer Freihandelszone zurückgeht, oder ob im sozialpolitischen Bereich positive Integration durchgesetzt wird, kann nur durch die handelnde Akteure in der EU, dabei insbesondere durch die Reaktionen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, bestimmt werden. Dabei könnte sich Europa gegenüber den konkurrierenden Triaderegimen in den außereuropäischen Regionen als wichtiges Referenz- bzw. Entwicklungsmodell erweisen.

Im September 1946 hat Winston Churchill in seiner berühmten Rede über die 'Vereinigten Staaten von Europa' die folgenden beiden wichtigen Bemerkungen zur Zukunft Europas gemacht. Er hob zunächst die Notwendigkeit des Aufbaues der 'Vereinigten Staaten von Europa' nach dem zweiten Weltkrieg hervor. Danach fordert er, diese sollte nach außen aus einer 'kohärenten natürlichen Gruppe'⁹⁹³ bestehen. Außerdem wies er darauf hin: „Die Struktur der 'Vereinigten Staaten von Europa', wenn sie gut und echt errichtet wird, muß so sein, daß die materielle Stärke eines einzelnen Staates von weniger großer Bedeutung ist.“ Bezogen auf die Überlegungen der Kommission über das europäische Gesellschaftsmodell geht es also darum, wie man die positive nationale Vielfalt mit einem sozial ausgeglichenen europäischen Modell im Prozeß der ökonomischen Integration vereinbaren kann. In Europa war die Entstehung und Entwicklung des Integrationsprozesses eng damit verbunden, wie man die konfliktreichen und kriegerischen Auseinandersetzungen in der europäischen Vergangenheit endgültig beenden und eine Staatengemeinschaft mit Frieden und Sicherheit schaffen kann. Ihr Erfolg hängt vor allem davon ab, ob unakzeptable Ungleichheit von Nationen, Regionen, Völker, Klassen und Geschlechter aufgehoben und eine echte soziale Dimension hierbei geschaffen werden kann. In diesem Sinne ist die Entwicklung der europäischen Sozialdimension nicht nur eine soziale Frage, sondern eine entscheidende Zukunftsfrage des Kapitalismus in Europa, da hierdurch seine Zivilisationsform bestimmt wird.

In Gegensatz dazu steht gegenwärtig die vom Regimewettbewerb dominierte Governance und die postfordistische Hegemonie bei der Schaffung des sozialen Europa. Angesichts der fortschreitenden Globalisierung ist eine Rückkehr zur fordistischen Akkumulation und Regulation weder möglich noch erstrebenswert. Wie die französischen Erfahrungen am Anfang der 80er Jahre gezeigt haben, mußte ein solcher Versuch letztendlich scheitern. In dieser Situation können Alternativen für ein soziales Europa gegen das postfordistische Paradigma des Regi-

⁹⁹³ W. Churchill, Rede Churchills am 19. September 1946 in Zürich (Auszug), in: C. Gasteyger, Europa zwischen Spaltung und Einigung 1945 bis 1993, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 321, Bonn 1994, S. 39.

mewettbewerbs letztlich nur durch politische Entscheidungen von Menschen in Europa, durch ihre alltägliche Kämpfe und Auseinandersetzungen erreicht werden. Nach Hirsch sind die Erfolgsbedingungen ihrer Handlung an bestimmte Voraussetzungen gebunden: „Eine kapitalistische >>Lösung<< säkularer Krisen setzt daher nicht nur eine Reorganisation der nationalen Akkumulations- und Regulationszusammenhänge voraus, sondern bleibt auch daran gebunden, daß eine funktionierende internationale Regulation wiederhergestellt werden kann. Bisher muß noch als offen gelten, ob dies ohne die Herausbildung einer neuen hegemonialen, den internationalen Regulationszusammenhang garantierenden Macht überhaupt möglich ist. Eine Konsequenz daraus ist jedenfalls, daß kapitalistische Krisenlösungsstrategien auf nationaler Ebene prinzipiell zu kurz greifen.“⁹⁹⁴

⁹⁹⁴ J. Hirsch, Der nationale Wettbewerbsstaat, a. a. O., S. 73.

Verzeichnis der Abkürzungen, Abbildungen und Tabellen

Abkürzungen:

AE:	Agence Europe
BRIDGE:	Biotechnology Research for Innovation, Development and Growth in Europe
BRITE-EURAM:	Basic Research in Industrial Technologies for Europe
CEN/Cenelec:	CEN (Europäisches Komitee für Normung) und Cenelec (Europäisches Komitee für Elektrotechnische Normung)
CEEP:	Centre Européen des Enterprises Publiques (Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft)
CEPT:	Conférence Européenne des Administrations des Podes et des Télécommunications
COMETT:	(Programme of the Community in Education and Training for Technologies)
COREPER:	Comité de Représentants Permanents
EAGFL:	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EBWE:	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECU:	European Currency Unit
EEA:	Einheitliche Europäische Akte
EFRE:	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EFTA:	European Free Trade Assoziation
EG:	Europäische Gemeinschaft
EGB:	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGKS:	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV:	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMB:	Europäischer Metallgewerkschaftsbund
EMRK:	Europäische Menschenrechtskonvention
EP:	Europäisches Parlament
EPG:	Europäische Politische Gemeinschaft
EPU:	Europäische Politische Union
ERASMUS:	European Community Action Scheme for the Mobility of University Students
ERF:	Europäischer Regionalentwicklungsfonds
ESF:	Europäischer Sozialfonds
ESPRIT:	European Strategic Programme for Research in Information Technologies
ESSPROS:	European System of Social Protection Statistics
ETSI:	European Telecommunications Standards Institute
EU:	Europäische Union

EuG:	Europäisches Gericht
EuGH:	Europäischer Gerichtshof
EURATOM:	Europäische Atomgemeinschaft
EUREKA:	European Research Coordination Agency
EURES:	European Employment Services
EURESCOM:	European Institute for Research and Strategic Studies in Telecommunications GmbH
EUROSTAT:	Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaft
EUROTECNET:	Network of demonstration projects in the field of new technologies and vocational training
EUV:	Vertrag über die Europäische Union
EVG:	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG:	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV:	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWR:	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS:	Europäisches Währungssystem
EWU:	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
EZB:	Europäische Zentralbank
EZBS:	Europäische Zentralbanksystem
FAST:	Forecasting and Assessment in the Field of Science and Technology
FORCE:	Ein Aktionsprogramm zur Förderung der Weiterbildung
GASP:	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT:	General Agreement on Tariffs and Trade
GFK:	Gemeinschaftliche Förderkonzepte
GFS:	Gemeinsame Forschungsstelle der EG
GSM:	Groupe Speciale Mobile
IAO:	Internationale Arbeitsorganisation (ILO)
IBC:	Integrierte Breitbandkommunikation
IGC:	Intergovernmental Conference
IGO:	Internationale Gouvernementale Organization
INTERREG:	Gemeinschaftsinitiative für Grenzregionen
ISO:	International Standardisation Organisation unter der UNO
JESSI:	Joint European Submicron Silicon
Jugend für Europa/YES:	Youth Exchange Scheme
LEADER:	Aktion der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Strukturfonds zur ländlichen Entwicklung
MISSOC:	Mutual Information System on Social Security
ONP:	Open Network Provision
OSI:	Open Systems Interconnection
PPE:	Europäische Volkspartei

PSE:	Sozialdemokratische Partei Europas
RACE:	Research and Development in Advanced Communication Technology for Europe
RL:	Richtlinie
RTP:	Regulierungsbehörde der Telekommunikation und Post
SAB:	Ständiger Ausschuß für Beschäftigungsfragen
SOG-T:	Senior Officials Group in Telecommunication
SPRINT:	Strategic Programme for Innovation and Technology Transfer
STAR:	Special Telecommunication Action for Regional Development
TEMPUS:	Transeuropäisches Mobilitätsprogramm für Universitätsstudenten
TREVI:	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale
UNICE:	Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe
WEU:	Westeuropäische Union
WTO:	World Trade Organization
WWU:	Wirtschafts- und Währungsunion

<u>ABBILDUNG 1</u>	DURCHSCHNITTLICHES WACHSTUM DER STAATSQUOTEN ALLER OECD-LÄNDER (IN PROZENT DES BIP).....	46
<u>ABBILDUNG 2</u>	AUFSCHLÜSSELUNG DER ALLIANZEN UND FUE NACH SEKTOREN IN EUROPA.....	116
<u>ABBILDUNG 3</u>	VERHÄLTNIS ZWISCHEN ALLIANZEN UND WETTBEWERBSSTELLUNG IN DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFT	118
<u>ABBILDUNG 4</u>	WELTWEITE EXPANSION DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS SEIT 1960	217
<u>TABELLE 1</u>	POLICY PROJECTS UNDER THE SOCIAL AGREEMENT (OVERVIEW)	186
<u>TABELLE 2</u>	DIE BESCHÄFTIGUNGSPOLITISCHEN LEITLINIEN FÜR 1999	249
<u>TABELLE 3</u>	ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN SOZIALDIMENSION UND DER ÖKONOMISCHEN REGULATION.....	269
<u>TABELLE 4</u>	HEGEMONIC PROJECTS OF NEO-LIBERAL RESTRUCTURING	284
<u>TABELLE 5</u>	WORKFARE-STRATEGIEN.....	286

Literaturverzeichnis

- W. Abendroth, *Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie*, Neuwied 1967.
- M. Aglietta, *A Theory of Capitalist Regulation – The US Experience*, London 1979.
- M. Aglietta, *Capitalism at the Turn of the Century: Regulation Theory and the Challenge of Social Change*, in: *New Left Review*, Nr. 232, 1998.
- M. Albert, *Kapitalismus contra Kapitalismus*, Frankfurt/ M. 1992.
- M. Albrow, *Abschied vom Nationalstaat. Staat und Gesellschaft im Globalen Zeitalter*, Frankfurt/ M. 1998.
- U. v. Alemann, *Auf dem Weg zur organisierten Weltgesellschaft*, in: *Das Parlament*, 49. Jahrgang, Nr. 31, vom 30. Juli 1999, S. 1.
- D. Allen, *Competition Policy: Policing The Single Market*, in: H. Wallace and W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1996, S. 157-183.
- G. A. Almond und G.B. Powell Jr., *Comparative Politics – System, Process and Policy*, Boston 1978.
- E. Altvater, *Die Zukunft des Marktes*, Münster 1991.
- E. Altvater, *Operationsfeld Weltmarkt oder: Vom souveränen Nationalstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat*, in: *Prokla*, Heft 97, 24. Jg. Nr. 4, 1994, S. 517-547.
- E. Altvater/B. Mahnkopf, *Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung – Tarifpolitik nach Maastricht*, Münster 1993.
- E. Altvater/B. Mahnkopf, *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Münster 1996.
- J.J. Anderson, *Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy: Springboard or Stumbling Block?*, in: S. Leibfried and P. Pierson (eds.), *European Social Policy – Between Fragmentation and Integration*, Washington, D.C. 1995, S. 123-158.
- P. Anderson, *Zum Ende der Geschichte*, Nördlingen 1993.
- A. Amin, *Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition*, in: Ders. (ed.), *Post-Fordism – A Reader*, Oxford 1994, S. 1-39.
- G. Arrighi, *The Three Hegemonies of Historical Capitalism*, in: S. Gill (ed.), *Gramsci, historical materialism and international relations*, Cambridge 1993, S. 148-185.
- G. Arrighi, *The Long Twentieth Century – Money, Power, and the Origins of Our Times*, London 1994.
- G. Ambrosius, *Wirtschaftsraum Europa. Vom Ende der Nationalökonomie*, Frankfurt/ M. 1996.
- „Aus dem Nichts, MCI-Worldcom setzt den Durchmarsch an die Spitze fort. Die Deutsche Telekom dagegen kommt nicht recht voran“, in: *Wirtschaftswoche*, Nr. 41 vom 7.10.1999, S. 90.
- A. Aust, *Der Amsterdamer Vertrag: „Vertrag der sozialen Balance“? – Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996/97*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 43, Jg., Heft 10, 1997, S. 748-777.
- R. Axelrod and R. O. Keohane, *Achieving Cooperation under Anarchy – Strategies and Institutions*, in: *World Politics*, Vol. 38, No. 1, 1985.

- M. Bach, Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren – Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Soziologie 1/1992, S. 16-30.
- M. Bach, Vom Zweckverband zum technokratischen Regime – Politische Legitimation und institutionelle Verselbständigung in der Europäischen Gemeinschaft, in: H.A. Winkler und H. Kaelble (Hg.), Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalitäten, Stuttgart 1993, S. 288-308.
- E. Balibar, Die Grenzen der Demokratie, Hamburg 1993.
- U. Beck, Risikogesellschaft – Auf dem Wege in eine andere Moderne, Frankfurt/ M. 1986.
- U. Beck, Die Erfindung des Politischen, Frankfurt/ M. 1993.
- U. Beck, Was ist Globalisierung?, Frankfurt/ M. 1997.
- U. Beck, Weltrisikogesellschaft, Weltöffentlichkeit und globale Subpolitik, Wien 1997.
- U. Beck, Väter der Freiheit – Das Zeitalter der Gleichheit: Alexis de Tocqueville, in: Ders. (Hg.), Kinder der Freiheit, Frankfurt/ M. 1997, S. 333-381.
- A. Berten, Europäische Identität – Einzahl oder Mehrzahl? – Überlegungen zu den Entstehungsprozessen von Identität.
- K. von Beyme, Theorie der Politik im 20. Jahrhundert – Von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt/ M. 1991.
- H.-J. Bieling, Soziale Frage, sozialpolitische Regulation und Europäische Integration, in: Ders. (Hg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa – Neun Länder im Vergleich, FEG (Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften) Studie Nr. 7, Marburg 1996, S. 9-42.
- H.-J. Bieling, Neo-liberalism and Communitarianism: toward a new type of employment policy in Western Europe?, Amsterdam: International Studies Working paper Nr. 54, 1998.
- H.-J. Bieling/F. Deppe, Gramscianismus in der Internationalen Politischen Ökonomie – Eine Problemskizze, in: Das Argument 217/1997, S. 729-740.
- H.-J. Bieling/F. Deppe, Internationalisierung, Integration und politische Regulierung, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 481-511.
- H.-J. Bieling/F. Deppe, (Hg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa – Neun Länder im Vergleich, Opladen 1997.
- H.-J. Bieling/F. Deppe/S. Tidow, Soziale Kräfte und hegemoniale Strukturen in der internationalen politischen Ökonomie, Vorwort zu: R. W. Cox, Weltordnung und Hegemonie – Grundlagen der „Internationalen Politischen Ökonomie, FEG , Studie Nr. 11, Marburg 1998, S. 7-27.
- H.-J. Bieling/J. Steinhilber (eds.), Dimensions of a Critical Theory of European Integration ,FEG Studie Nr. 13, Marburg 2000
- T. Blair/G. Schröder, Der Weg nach vorn für Europas Sozialdemokraten – Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair, Fabian Pamphlet Nr. 588, 2. Aufl., London am 8.6.1999.
- N. Bobbio, Rechts und Links – Gründe und Bedeutungen einer politischen Unterscheidung, Berlin 1994.
- M. Bonder/B. Röttger/G. Zieburg, Vereinheitlichung und Fragmentierung in der Weltgesellschaft – Kritik des globalen Institutionalismus, in: Prokla 2/1993, S. 327-341.
- K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Heidelberg 1996.
- J. Borchert, Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/ M.; New York 1995.

- J. Borchert, Ausgetretene Pfade? – Zur Statik und Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Regime, in: S. Lessenich/I. Ostner (Hg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus – Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt/ M.; New York 1998, S. 137-176.
- P. Bourdieu, *Die feinen Unterschiede*, vierte Aufl., Frankfurt/ M. 1991.
- P. Bourdieu, *Der Tote packt den Lebenden – Schriften zu Politik & Kultur 2*, Hamburg 1997.
- P. Bourdieu, Warnung vor dem Modell Tietmeyer, in: Ders., *Der Tote packt den Lebenden – Schriften zu Politik & Kultur 2*, Hamburg 1997, S. 171-177.
- P. Bourdieu/C. Debons/D. Henschel/B. Lutz u.a., *Perspektiven des Protests – Initiativen für einen europäischen Wohlfahrtsstaat*, Hamburg 1997.
- S. Bowles/ H. Gintis, *The Crisis of Liberal Democratic Capitalism: The Case of the United States*, in: *Politics & Society*, Vol. 11, Nr. 1, 1982, S. 51-96.
- S. Bowles/D.M. Gordon/T.E. Weisskopf, *Power and Profit: The Social Structure of Accumulation and the Profitability of the Postwar U.S. Economy*, in: *Review of Radical Political Economics*, Vol. 18 (1&2) 1986, S. 132-167.
- R. Boyer, *Theorie de la Régulation – Bilan, Critique, Perspectives*, Paris 1986.
- R. Boyer, *The Regulation School – A Critical Introduction*, New York 1990.
- R. Boyer, *Neue Richtungen von Managementpraktiken und Arbeitsorganisation – Allgemeine Prinzipien und nationale Entwicklungspfade*, in: A. Demirovic/H.-P. Krebs/T. Sablowski (Hg.), *Hegemonie und Staat – Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess*, Münster 1992, S. 55-103.
- R. Boyer, *The Convergence Hypothesis Revisited: Globalization But Still The Century of Nations?*, unveröffentlichtes Papier für die Konferenz „Domestic Institutions, Trade and The Pressures for National Convergence“, organized by the MIT Industrial Performance Center, Bellagio, Feb 22-26th 1993.
- R. Boyer, *State and Market – A new engagement for the twenty-first century*, in: Ders. and D. Drache (eds.), *States Against Markets – The Limits of Globalization*, London 1996, S. 84-114.
- R. Boyer/D. Drache (eds.), *States Against Markets – The Limits of Globalization*, London 1996.
- F. Braudel, *On history*, Chicago; London 1980.
- F. Braudel, *Der historische Kapitalismus*, Berlin 1984.
- F. Braudel, *Die Dynamik des Kapitalismus*, Stuttgart 1986.
- H. Braverman, *Labor and Monopoly Capital*, New York 1974.
- R. Brenner/M. Glick, *The Regulation Approach: Theory and History*, in: *New Left Review* 188, 1991, S. 45-119.
- J. Brodie, *New State Forms, New Political Spaces*, in: R. Boyer and D. Drache (eds.), *States Against Markets – the limits of globalization*, New York 1996, S. 383-398.
- C. Buci-Glucksmann/G. Therborn, *Der sozialdemokratische Staat – Die 'Keynesianisierung' der Gesellschaft*, Hamburg 1982.
- S. J., Bulmer, *The Governance of the European Union – A New Institutional Approach*, in: *Journal of Public Policy* 4/1994, S. 351-380.
- B. Burkhardt-Reich, *Agrarverbände in der EG*, Straßburg 1983.

- K. Busch, Umbruch in Europa – Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes, Köln 1991.
- K. Busch, Europäische Integration und Tarifpolitik: Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion, Köln 1994.
- K. Busch, Spill-over Dynamik und Spill-back Potential in der europäischen Währungsintegration – ein Beitrag zur Integrationstheorie, in: M. Jachtensfuch/B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 281-311.
- W. Buschak/V. Kalenbach, Arbeitsbeziehungen auf der Dachverbandsebene und der sektoralen Ebene, Europäischer Gewerkschaftsbund, in: W. Lecher/H.-W. Platzer (Hg.), Europäische Union – Europäische Arbeitsbeziehungen? – Nationale Voraussetzungen und internationale Rahmen, Köln 1994, S. 201-213.
- J. A. Caporaso, The European Union and Forms of State – Westphalian, Regulatory or Post-Modern?, in: Journal of Common Market Studies 1/1996, S. 29-52.
- J. Cartelier und M. de Vroey, Der Regulationsansatz: Ein neues Paradigma?, in: Prokla, 18. J. Nr. 72, 1988, S. 72-92.
- P. G. Cerny, The Changing Architecture of Politics – Structure, Agency, and the Future of the State, London; Newbury Park; New Delhi 1990.
- P. G. Cerny, The Infrastructure of the Infrastructure? – Toward 'Embedded Financial Orthodoxy' in the International Political Economy, in: R. P. Palan and B. Gills, Transcending the State-Global Divide – A Neoliberalist Agenda in International Relations, London 1994.
- P. G. Cerny, Paradoxes of the Competition State – The Dynamics of Political Globalization, in: Government and Opposition 2/1997, S. 251-274.
- P. G. Cerny, Reconstructing the Political in a Globalizing World – States, Institutions and Governance. Paper presented at the ECPR-Workshop „National Models and Transnational Structures: Globalisation and Public Policy“ in Mannheim, 26.-31. März 1999.
- T. Christiansen, A maturing bureaucracy? - The role of the Commission in the policy process, in: J. Richardson (ed.), European Union – Power and Policy-Making, London; New York 1996, S. 77-95.
- T. Christiansen, Tensions of European Governance – Politicised Bureaucracy and Multiple Accountability in the European Commission, in: Journal of European Public Policy 1/1997, S. 73-90.
- W. Churchill, Rede Churchills am 19. September 1946 in Zürich (Auszug), in: C. Gasteyger, Europa zwischen Spaltung und Einigung 1945 bis 1993, Darstellung und Dokumentation, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 321, Bonn 1994, S. 39-40.
- R. Cockett, Thinking the Unthinkable – Think-Tanks and the Economic Counter Revolution, 1931-1981, London 1995.
- Commission of the European Communities, DG XIII, DG IV: Public Comments on the 1992 Telecommunications review, XIII/93/66-EN, March, Brüssel 1993.
- M.G. Cowles, Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992, in: Journal of Common Market, Vol. 33, No 4, 1995, S. 501-526.
- R. W. Cox, Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory, in: R. O. Keohane (ed.), Neorealism and its Critics, New York 1986, S. 204-254.
- R. W. Cox, Production, Power and Worldorder – Social Forces in the Making of History, New York 1987.

- R. W. Cox, Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method, in: S. Gill (ed.), Gramsci, Historical Materialism and International Relations, Cambridge 1993, S. 49-66.
- R. W. Cox, Structural Issues of Global Governance – Implications for Europe, in: S. Gill (ed.), Gramsci, historical materialism and international relations, Cambridge 1993, S. 259-307.
- R. W. Cox, The Crisis in World Order and the Challenge to International Organization, in: Cooperation and Conflict, Nordic Journal of International Studies, Vol. 29 (2), 1994, S. 99-113.
- R. W. Cox, Approaches to World Order, hgg. v. T. J. Sinclair, Cambridge 1996.
- R. W. Cox, Influences and commitments, in: R.W. Cox with T.J. Sinclair, Approaches to World Order, Cambridge 1996, S. 19-38.
- R. W. Cox, Towards a posthegemonic conceptualization of world order: reflections on the relevancy of Ibn Khaldun, in: R.W. Cox with T. J. Sinclair, Approaches to World Order, Cambridge 1996, S. 144-173.
- R. W. Cox, The global political economy and social choice, in: R.W. Cox with T.J. Sinclair, Approaches to World Order, Cambridge 1996, S. 191-208.
- R. W. Cox, Multilateralism and World Order, in: R.W. Cox with T.J. Sinclair, Approaches to World Order, Cambridge 1996, S. 494-523.
- R. W. Cox, Globalization, multilateralism, and democracy, in: R. W. Cox with T.J. Sinclair, Approaches to World Order, Cambridge 1996, S. 524-536.
- R. W. Cox, Economic globalization and the limits to liberal democracy, in: A. McGrew (ed.), The Transformation of Democracy – Globalization and Territorial Democracy, Cambridge 1997, S. 49-72.
- C. Crouch, The Fate of Articulated Industrial Relations Systems: a Stock-taking after the 'Neo-liberal' Decade, in: M. Regini (ed.), The Future of Labour Movements, London; Newbury Park; New Dehli 1992, S. 169-187.
- E.-O. Czempiel, Governance and Democratization, in: J. N. Rosenau/E.-O. Czempiel (ed.), Governance without Government: Order and Change in World Politics, 1992 Cambridge.
- R. A. Dahl, Polyarchy: Participation and Opposition, New Haven 1971.
- R. Dahrendorf, Der moderne soziale Konflikt – Essay zur Politik der Freiheit, München 1994.
- 'Das digitale Videozeitalter beginnt endlich auch in Europa', in: Handelsblatt vom 12. 5. 1998, S. 32.
- W. Däubler (Hg.), Sozialstaat EG? – Die andere Dimension des Binnenmarktes, Gütersloh 1989.
- R. Delorme, Staat und ökonomische Entwicklung, in: A. Demirovic/H.-P. Krebs/T. Sablowski (Hg.), Hegemonie und Staat – Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess, Münster 1992, S. 158-181.
- J. Delors, Das Neue Europa, München 1993.
- F. Deppe, Zur ökonomischen und politischen Struktur des Integrationsprozesses, in: Ders. (Hg.) Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – Zur politischen Ökonomie der westeuropäischen Integration, Reinbek 1975, S. 175-284.
- F. Deppe, Westeuropäische Integration als Krisenprozeß, in: Ders. (Hg.), Arbeiterbewegung und westeuropäische Integration, Köln 1976, S. 9-70.
- F. Deppe, Eigentum und Staat als Gegenstand der Gesellschaftstheorie und Politik in der Epoche der Herausbildung des Kapitalismus, in: IMSF (Hg.), Der Staat im staatmonopolistischen Kapitalismus der Bundesrepublik, Bd. 1: Staatsdiskussion und Staatstheorie, Frankfurt/ M. 1981, S. 8-48.

- F. Deppe, *Niccolò Machiavelli – Zur Kritik der reinen Politik*, Köln 1987.
- F. Deppe, *Jenseits der Systemkonkurrenz – Überlegungen zur neuen Weltordnung*, Marburg 1991.
- F. Deppe, *Die Dynamik der europäischen Integration und die Arbeitsbeziehungen*, in: Ders. und K.-P. Weiner (Hg.), *Binnenmarkt '92*, Hamburg 1991, S. 9-37.
- F. Deppe, *Ist die Imperialismustheorie wieder aktuell?*, in: F. Deppe und S. Kebir u.a. (Hg.), *Eckpunkte moderner Kapitalismuskritik*, Hamburg 1991, S. 188-204.
- F. Deppe, *Von der „Europhorie“ zur Erosion – Anmerkungen zur Post-Maastricht-Krise der EG*, in: F. Deppe/M. Felder – *Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaften*, Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europäischen Gemeinschaften (FEG) Nr. 10, Marburg 1993, S. 7-62.
- F. Deppe, *Die Renaissance der sozialen Frage im globalen Kapitalismus*, in: I. Pietro/ R. Rossanda, *Verabredungen zur Jahrhundertwende – Eine Debatte über die Entwicklung des Kapitalismus und die Aufgabe der Linken*, Hamburg 1996, S. 218-225.
- F. Deppe, *Fin de Siècle – Am Übergang ins 21. Jahrhundert*, Köln 1997.
- F. Deppe/M. Felder, *Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaften*, Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Nr. 10, Marburg 1993.
- F. Deppe/K.-P. Weiner (Hg.), *Binnenmarkt '92*, Hamburg 1991.
- A. Demirovic, *Regulation und Hegemonie, Intellektuelle, Wissenspraktiken und Akkumulation*, in: Ders./ H.-P. Krebs/T. Sablowski (Hg.), *Hegemonie und Staat – Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess*, Münster 1992, S. 128-157.
- K. W. Deutsch, *Nationenbildung, Nationalstaat, Integration*, Düsseldorf 1972.
- ‘Die Strukturfondsverordnungen sind jetzt auf gutem Wege’, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20. April 1999, S. 28.
- Dokumente zum Zeitgeschehen, *Die ‘Herren der Verträge’- Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 zu den Maastrichter Verträgen*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 11/1993, S. 1404-1409.
- K. Dyson, *Benign or Malevolent Leviathan? – Social Democratic Governments in an Neo-Liberal Euro Area*, in: *The Political Quarterly* 2/1999.
- D. Earnshaw and D. Judge, *From co-operation to co-decision – The European Parliament’s path to legislative power*, in: J. Richardson (ed.), *European Union – Power and Policy-Making*, London; New York 1996.
- D. Easton, *A Framework for Political Analysis*, New York 1965.
- G. Edwards, *National sovereignty vs integration?*, in: J. Richardson (ed.), *European Union – Power and Policy-Making*, London; New York 1996, S. 127-147.
- R. Edwards, *Contested Terrain*, New York 1979.
- R. Edwards, *Herrschaft im modernen Produktionsprozeß*, Frankfurt/ M. 1980.
- V. Eichener, *Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster*, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 249-280.

- R. Eising/B. Kohler-Koch, *The Transformation of Governance in the European Union*, in: B. Kohler-Koch/R. Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London; New York 1999, S. 266-284.
- W. Ellerkmann, *Europäischer Verband der öffentlichen Unternehmen CEEP*, in: W. Lecher und H.-W. Platzer (Hg.), *Europäische Union – Europäische Arbeitsbeziehungen?*, Köln 1994, S. 223-229.
- G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.
- G. Esping-Andersen, *The Emerging Realignment between Labour Movements and Welfare States*, in: M. Regini (ed.), *The Future of Labour Movements*, London; Newbury Park; New Delhi 1992, S. 133-149.
- G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition – National Adaptations in Global Economics*, London 1996.
- J. Esser, *Die Suche nach dem Primat der Politik – Anmerkungen zu einer Pseudodebatte über die Parteien - Machtversessen- und Machtvergessenheit*, in: S. Unseld (Hg.), *Politik ohne Projekt? – Nachdenken über Deutschland*, Frankfurt/ M. 1993, S. 409-430.
- J. Esser/C. Görg/J. Hirsch (Hg.), *Politik, Institutionen und Staat – Zur Kritik der Regulationstheorie*, Hamburg 1994.
- J. Esser/B. Lüthje/R. Noppe (Hg.), *Europäische Telekommunikation im Zeitalter der Deregulierung – Infrastruktur im Umbruch*, Münster 1997.
- P. Evans/D. Rueschemeyer/T. Skopcol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985.
- G. Falkner, *Supranationalität trotz Einstimmigkeit – Entscheidungsmuster der EU am Beispiel Sozialpolitik*, Bonn 1994.
- G. Falkner, *The Maastricht Social Policy Agreement: Which Lessons to Learn?*, in: *Labour Markets and Employment Policy in the European Union*, Contributions by A. Lipietz u.a., FEG (Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften) Studie Nr. 10, Marburg 1997, S. 91-108.
- G. Falkner, *EU Social Policy in the 1990s – Towards a corporatist policy community*, London; New York 1998.
- G. Falkner and E. Tálos, *The Role of the State within Social Policy*, in: *West European Politics*, Vol. 17, Nr. 2, Juli 1994, S. 53-76.
- G. Fehllöter, *Internationalisierung und staatliche Regulierung des Netzwettbewerbs – Zum Wandel des Fernmeldewesens in Großbritannien*, in: J. Esser/B. Lüthje/R. Noppe (Hg.), *Europäische Telekommunikation im Zeitalter der Deregulierung – Infrastruktur im Umbruch*, Münster 1997, S. 78-112.
- M. Felder, *Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung. Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) Nr. 1*, Marburg 1992.
- M. Felder, *Die Krise des EG-Systems und Perspektiven seiner Weiterentwicklung in den neunziger Jahren*, in: F. Deppe/M. Felder, *Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaften*, Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) Nr. 10, Marburg 1993, S. 63-82.
- M. Felder, *Auf der Suche nach einem neuen technologischen Paradigma? – Steuerungstheoretische Überlegungen zur europäischen Forschungs- und Technologiepolitik*, in: H.-J. Bieling/F. Deppe (Hg.), *Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus*, Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) Nr. 4, Marburg 1994, S. 127-153.
- A. Ferner and R. Hyman (eds.), *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford; Malden 1998.
- A. Ferner and R. Hyman, *Introduction: Towards European Industrial Relations?*, in: Dies. (eds.), *Changing Industrial Relations in Europe*, Oxford; Malden 1998, S. xi-xxvi.

- V. Forrester, *Der Terror der Ökonomie*, Wien 1997.
- G. Fuchs, *The European Commission as Corporate Actor? – European Telecommunications Policy After Maastricht*, in: C. Rhodes and S. Mazey (ed.), *The State of the European Union*, Vol. 3, *Building a European Polity?*, Harlow 1995, S. 413-429.
- H. Gerstenberger, *Die subjektlose Gewalt – Theorie der Entstehung bürgerlicher Staatsgewalt*, Münster 1990.
- B. Gerstenberger-Sztana und B. Thierron, *Europäischer Metallarbeiterbund EMB*, in: W. Lecher und H.-W. Platzer (Hg.), *Europäische Union – Europäische Arbeitsbeziehungen? – Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen*, Köln 1994, S. 214-222.
- A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Oxford 1990.
- A. Giddens, *Die Konstitution der Gesellschaft – Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Mit einer Einf. von Hans Joas [Aus dem Engl. von Wolf-Hagen Krauth und Wilfried Spohn]. Studienausg., Frankfurt/ M.; New York 1992.
- Giddens, *Der dritte Weg – Die Erneuerung der sozialen Demokratie*. Frankfurt/ M. 1999.
- C. Giering, *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat – Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration*, Münchner Beiträge zur Europäischen Einigung Bd. 1, Bonn 1997.
- S. Gill, *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge 1990.
- S. Gill, *Historical Materialism, Gramsci, and International Political Economy*, in: C. N. Murphy und R. Toose (Hg.), *The New International Political Economy*, Boulder 1991, S. 51-75.
- S. Gill, *The Emerging World Order and European Change: The Political Economy of European Union*, in: R. Miliband and L. Panitch (eds.), *The Socialist Register* 1992.
- S. Gill (ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge 1993.
- S. Gill, *Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neo-liberalism*, in: *Millenium* 3/1995, S. 399-423.
- S. Gill, *European Governance and New Constitutionalism – Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe*, in: *New Political Economy*, 1/1998, S. 5-26.
- S. Gill and D. Law, *Global Hegemony and The Structural Power of Capital*, in: S. Gill (ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge 1993, S. 93-124.
- S. Gill/J. H. Mittelmann (eds.), *Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge 1997.
- R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton 1987.
- A. Glyn/A. Hughes/A. Lipietz/A. Singh, *The Rise and Fall of the Golden Age*, in: S. A. Marglin und J.B. Schor, *The Golden Age of Capitalism – Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford 1990, S. 39-125.
- C. Görg, *Regulation ein neues „Paradigma“?*, in: J. Esser/C. Görg/J. Hirsch (Hg.), *Politik, Institutionen und Staat – Zur Kritik der Regulationstheorie*, Hamburg 1994, S. 13-30.
- C. Görg, *Der Institutionenbegriff in der Theorie der Strukturierung*, in: J. Esser/C. Görg/J. Hirsch (Hg.), *Politik, Institutionen und Staat – Zur Kritik der Regulationstheorie*, Hamburg 1994, S. 31-84.
- I. Gough, *Wohlfahrt und Wettbewerbsfähigkeit*, in: J. Borchert/S. Lessenich/P. Lösche (Hg.), *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?*, Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 1, Opladen 1997, S. 107-140.

- A. Gramsci, Philosophie der Praxis, Berlin 1995.
- A. Gramsci, Gefängnishefte, Hamburg; Berlin 1991 ff.
- E. Grande, Das Paradox der Schwäche: Forschungspolitik und die Einflußlogik europäischer Politikverflechtung, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 373-399.
- M. Green Cowles, Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 33, No.4/1995, S. 501-526.
- D. Grimm (Hg.), Staatsaufgaben, Frankfurt/ M. 1996.
- B. M. Gross (Hg.), A Great Society?, New York 1968.
- E. Haas, The Uniting of Europe – Political, Social and Economic Force 1950-1957, Second Edition, Stanford 1968.
- J. Habermas, Die Neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt/ M. 1985.
- J. Habermas, Der europäische Nationalstaat – Zur Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgerschaft, in: Ders., Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt/ M. 1996, S. 128-153.
- J. Habermas, Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, Frankfurt/ M. 1998.
- S. Haggard and B. Simonis, Theories of international regimes, in: International Organization 41, 3, 1987, S. 491-517.
- P. A. Hall/ R. C. R., Taylor, Political Science and the Three New Institutionalisms, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 96/6, Köln 1996.
- S. Hall, Das >>Politische<< und das >>Ökonomische<< in der Marxschen Klassentheorie, in: Ders., Ausgewählte Schriften – Ideologie, Kultur, Medien, Neue Rechte, Rassismus, hgg. von Nora Rätzl, Hamburg; Berlin 1989, S. 11-55.
- S. Hall, Bewegung ohne Ziel – The great moving nowhere show, in: S. Hall/E. Hobsbawm/M. Jacques/S. Moore/G. Mulgan, Tod des Neoliberalismus – Es lebe die Sozialdemokratie? Marxism Today: Eine Debatte, Supplement der Zeitschrift Sozialismus 1/1999, S. 22-40.
- M. Hartmann, Auf dem Weg zur transnationalen Bourgeoisie?, in: Leviathan, Heft 4, 1998.
- H. Hartwich, Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems, Opladen 1998.
- R. Hauser, Reformperspektiven des Systems der sozialen Sicherung bei veränderten Rahmenbedingungen, in: D. Döring und R. Hauser (Hg.), Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt/ M. 1995, S. 51-79.
- H.-H. Härtel/R. Jungnickel et al., Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel – Globalisierung der deutschen Wirtschaft, Baden-Baden 1996.
- G. W. F. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, Frankfurt/ M. 1986.
- H. Heinelt (Hg.), Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung – Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen 1996.
- H. Heinelt, Länderspezifische Varianzen im Mehrebenengefüge der Strukturfondsförderung – Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen 1996, S. 277-297.

- R. G., Heinze, Die blockierte Gesellschaft – Sozioökonomischer Wandel und die Krise des 'Modells Deutschland', Opladen 1998.
- A. Heise und T. Schulten, Lohndumping in der EWU – geht ein Gespenst um in Europa? – eine Replik, in: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, No. 2, 79. Jg., Feb. 1999.
- D. Heither, >>Grande Nation<< auch in Europa – Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Frankreich, in: F. Deppe/K.-P. Weiner (Hg.), Binnenmarkt '92 – Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa, Hamburg 1991, S. 69-108.
- D. Held, Democracy, the Nation-State and the Global System, in: *Economy and Society* 2/1991, S. 138-172.
- D. Held, *Democracy and the Global Order – From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Oxford 1995.
- E. Helleiner, Braudelian reflections on economic globalization: the historian as pioneer, in: S. Gill and J.H. Mittelman (eds.), *Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge 1997, S. 90-104.
- A. Héritier, Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik, in: Dies. (Hg.), *Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24/1993, S. 432-447.
- A. Héritier, Innovationsmechanismen europäischer Politik: Regulativer Wettbewerb und neue Koalitionsmöglichkeiten in europäischen Politiknetzwerken, in: Jansen/Schubert (Hg.), *Netzwerke und Politikproduktion – Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg 1995.
- A. Héritier, *The Accommodation of Diversity in European Policy Making and its Outcomes – Regulatory Policy as a Patchwork*, European University Institute Working Paper SPS No. 96/2, Florenz 1996.
- O. Hillenbrand, Europa-ABC in 200 Stichworten, in: W. Weidenfeld/W. Wessels (Hg.), *Europa von A-Z*, Bonn 1991, S. 337-376.
- F. Hirsch, *Die sozialen Grenzen des Wachstums – Eine ökonomische Analyse der Wachstumskrise*, Hamburg 1980.
- J. Hirsch, *Der Sicherheitsstaat. Das „Modell Deutschland“, seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen*, Frankfurt/ M. 1980.
- J. Hirsch, *Das neue Gesicht des Kapitalismus – Vom Fordismus zum Post-Fordismus*, Hamburg 1986.
- J. Hirsch, *Kapitalismus ohne Alternative? Materialistische Gesellschaftstheorie und Möglichkeiten einer sozialistischen Politik heute*, Hamburg 1990.
- J. Hirsch, *Regulation, Staat und Hegemonie*, in: A. Demirovic/H.-P. Krebs/T. Sablowski (Hg.), *Hegemonie und Staat – Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß*, Münster 1992, S. 203-231.
- J. Hirsch, *Internationale Regulation – Bedingungen von Dominanz, Abhängigkeit und Entwicklung im globalen Kapitalismus*, in: *Das Argument*, Nr. 198, 2/1993, S. 195-222.
- J. Hirsch, *Politische Form, politische Institutionen und Staat*, in: J. Esser/C. Görg/J. Hirsch (Hg.), *Politik, Institutionen und Staat – Zur Kritik der Regulationstheorie*, Hamburg 1994, S. 157-211.
- J. Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat – Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin; Amsterdam 1995.
- J. Hirsch, *Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat*, Berlin 1998.
- J. Hirsch/R. Roth, *Das neue Gesicht des Kapitalismus – Vom Fordismus zum Post-Fordismus*, Hamburg 1986.

- P. Hirst und J. Zeitlin, Flexible specialization versus post-Fordismus: theory, evidence and policy implications, in: *Economy and Society*, Vol. 20, No. 1, 1991.
- P. Hirst and G. Thompson, Globalization and the future of the nation state, in: *Economy and Society*, Vol. 24, Nr. 3, 1995, S. 408-442.
- P. Hirst/G. Thompson, *Globalization in Question*, Cambridge 1996.
- E. Hobsbawm, *The Age of Capital - 1848-1875*, London 1997.
- E. Hobsbawm, *Age of Extremes – The Short Twentieth Century 1914-1991*, 2 Aufl., London 1995.
- E. Hobsbawm, Der Tod des Neoliberalismus, in: S. Hall/E. Hobsbawm/M. Jacques/S. Moore/G. Mulgan, *Tod des Neoliberalismus – Es lebe die Sozialdemokratie? Marxism Today: Eine Debatte*, Supplement der Zeitschrift Sozialismus 1/1999, S. 7-21.
- J. R. Hollingsworth/R. Boyer, *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge; New York; Melbourne 1997.
- O. Holmann/K. van der Pijl, *Restructuring the Ruling Class and European Unification*, University of Amsterdam, Department of International Relations & Public International Law, Working Paper No. 28, Amsterdam 1992.
- B. Hombach, *Aufbruch – Die Politik der neuen Mitte*, München 1998.
- C. Honegger (Hg.), M. Bloch, F. Braudel, L. Febvre u.a., *Schrift und Materie der Geschichte – Vorschläge zur systematischen Aneignung historischer Prozesse*, Frankfurt/ M. 1977.
- C. Honegger, *Geschichte im Entstehen – Notizen zum Werdegang der Annales*, in: Dies. (Hg.), M. Bloch, F. Braudel, L. Febvre u.a., *Schrift und Materie der Geschichte – Vorschläge zur systematischen Aneignung historischer Prozesse*, Frankfurt/ M. 1977.
- J. Huffschmid, *Wem gehört Europa?*, Band 1 & 2, Heilbronn 1994.
- K. Hübner, *Theorie der Regulation: Eine kritische Rekonstruktion eines neuen Ansatzes der Politischen Ökonomie*, Berlin 1989.
- K. Hübner, *Der Globalisierungskomplexe – Grenzlose Ökonomie – grenzlose Politik?*, Berlin 1998.
- R. Hyman and A. Ferner (eds.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford; Cambridge 1994.
- P. Imbusch (Hg.), *Macht und Herrschaft – Sozialwissenschaftliche Konzeptionen und Theorien*, Opladen 1998.
- ‘In den USA entsteht ein neuer Riese’, in: *Handelsblatt* vom 29.7.1998, S. 13.
- ‘Italiens Regierung über Telekom-Fusion erzürnt - <<Voraussetzung noch nicht erfüllt>>’, in: *Neue Züricher Zeitung*, 23. April 1999, S. 12.
- M. Jachtenfuchs/ B. Kohler-Koch, *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: Dies. (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 15-44.
- M. Jachtenfuchs, *Regieren durch Überzeugen: Die Europäische Union und der Treibhauseffekt*, in: Ders. und B. Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 429-454.
- O. Jacobi, *Der Soziale Dialog in der Europäischen Union*, in: M. Mesch (Hg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*, Wien; Mainz 1995, S. 257-287.
- C. Jansen/K. Schubert (Hg.), *Netzwerk und Politikproduktion – Konzepte, Methoden, Perspektive*, Marburg 1995.

- J. Jenson, Die Reinstitutionalisierung der Staatsbürgerschaft – Klasse, Geschlecht und Gleichheit im Fordismus und Postfordismus, in: S. Becker, T. Sablowski, W. Schumm (Hg.), *Jenseits der Nationalökonomie? – Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Argument-Sonderband Neue Folge AS 249, Berlin; Hamburg 1997, S. 232-247.
- B. Jessop, *The Capitalist State*, Oxford 1982.
- B. Jessop, *Nicos Poulantzas – Marxist Theory and Political Strategy*, London 1985.
- B. Jessop, Regulation theory, post-Fordism and the state: more than a reply to Werner Bonefeld, in: *Capital & Class*, Nr. 34, 1988, S. 147-168.
- B. Jessop, *State Theory – Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge 1990.
- B. Jessop, Regulation theories in Retrospect and Prospect, in: *Economy and Society*, Vol. 19, Nr. 2, 1990, S. 153-216.
- B. Jessop, Regulation und Politik – Integrale Ökonomie und integraler Staat, in: A. Demirovic/H.-P. Krebs/T. Sablowski (Hg.), *Hegemonie und Staat – Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß*, Münster 1992, S. 232-262.
- B. Jessop, Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, in: *Studies in Political Economy* 1/1993, S. 7-39.
- B. Jessop, Post-Fordism and the State, in: A. Amin (ed.) *Post-Fordism – A Reader*, Oxford 1994, S. 251-279.
- B. Jessop, The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?, in: *Economy and Society*, Vol. 24, 3/1995, S. 307-333.
- B. Jessop, Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, in: *Europäische Integration und politische Regulierung – Aspekte, Dimensionen, Perspektiven*, Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) Nr. 5, Marburg 1995, S. 9-47.
- B. Jessop, Veränderte Staatlichkeit – Veränderungen von Staatlichkeit und Staatsprojekten, in: D. Grimm (Hg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt/ M. 1996, S. 43-73.
- B. Jessop, Politik in der Ära Thatcher: Die defekte Wirtschaft und der schwache Staat, in: D. Grimm (Hg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt/ M. 1996, S. 353-389.
- B. Jessop, Twenty Years of the (Parisian) Regulation Approach: The Paradox of Success and Failure at Home and Abroad, in: *New Political Economy*, Vol. 2, No. 3/1997, S. 503-526.
- B. Jessop, Nationalstaat, Globalisierung, Gender, in: E. Kreisky/B. Sauer (Hg.), *Geschlechterverhältnisse im Kontext politischer Transformation*, PVS-Sonderheft 28/1997, Opladen 1997, S. 262-292.
- B. Jessop, Die Erfahrungen mit New Labour – Eine Politik für den Postfordismus?, in: C. Görg/R. Roth (Hg.), *Kein Staat zu machen – Zur Kritik der Sozialwissenschaften*, Münster 1998, S. 71-94.
- B. Jessop, The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development, in: *International Social Science Journal* 1/1998, S. 29-45.
- G. Junne, Theorien über Konflikte und Kooperationen zwischen kapitalistischen Industrieländern, in: V. Rittberger (Hg.), *Theorien internationaler Beziehungen*, PVS-Sonderheft, Nr. 12, Opladen 1990, S. 353-371.
- G. Junne, Integration unter den Bedingungen von Globalisierung und Lokalisierung, in: M. Jachtenfuchs und B. Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 513-530.

- H. Kaelble, Europäische Vielfalt und der Weg zu einer europäischen Gesellschaft, in: S. Hradil und S. Immerfall (Hg.), Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen 1997.
- F.-X., Kaufmann, Diskurse über Staatsaufgaben, in: D. Grimm (Hg.), Staatsaufgaben, Frankfurt/ M. 1996, S. 15-41.
- B. Keller, Europäische Arbeits- und Sozialpolitik, Oldenburg 1997.
- B. Keller, Möglichkeiten und Grenzen supranationaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – Das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Unionsvertrages, in: Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 49/99, 3. Dez., 1999, S. 11-18.
- O. Kenichi, The Global Logic of Alliances, in: Harvard Business Review, March/April 1989, S. 143-154.
- R. O. Keohane and J. Nye, Power and Interdependence – World Politics in Transition, Boston 1977.
- R. O. Keohane, The Demand for International Regimes in: International Organization, Spring, 36, 2, 1982, S. 325-356.
- R. O. Keohane, After Hegemony: Cooperation and Disorder in the World Political Economy, Princeton 1984.
- R. O. Keohane, International Institutions and State Power, London 1989.
- R. O. Keohane & S. Hoffmann (eds.), The New European Community – Decisionmaking and Institutional Change, Oxford 1991.
- R. O. Keohane and S. Hoffmann, Institutional Change in Europe in the 1980s, in: Dies. (eds.), The New European Community, Boulder; Oxford 1991, S. 1-40.
- C. Kindleberger, The World in Depression, 1929-1939, Berkeley 1973.
- C. Kindleberger, The international Economics, fünfte Aufl., Homewood 1973.
- M. Kittner, Arbeits- und Sozialordnung – Ausgewählte und eingeleitete Gesetzestexte, 22. Aufl., Köln 1997.
- R. Knieper, Nationale Souveränität – Versuch über Ende und Anfang einer Weltordnung, Frankfurt/ M. 1991.
- R. Knieper, Staat und Nationalstaat – Thesen gegen eine fragwürdige Identität, in: Prokla 90, Jg. 23, Nr. 1, 1993, S. 65-71.
- C. Koch, Die Gier des Marktes – Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft, München; Wien 1995.
- B. Kohler-Koch, Regionen im Mehrebenensystem der EU, in: T. König/E. Rieger/H. Schmitt (Hg.), Das europäische Mehrebenensystem, Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung Bd. 1, Frankfurt/ M.; New York 1996, S. 203-227.
- B. Kohler-Koch, Die Europäisierung der organisierten Interessenvertretung, Opladen 1996.
- B. Kohler-Koch, Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen, in: M. Jachtenfuchs und B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 191-222.
- B. Kohler-Koch (Hg.), Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 29/1998, Opladen; Wiesbaden 1998.
- B. Kohler-Koch, Leitbilder und Realität der Europäisierung der Regionen, in: B. Kohler-Koch u. a., Interaktive Politik in Europa – Regionen im Netzwerk der Integration, Opladen 1998, S. 229-253.
- B. Kohler-Koch, The Evolution and Transformation of European Governance, in: B. Kohler-Koch/R. Eising (eds.), The Transformation of Governance in the European Union, London; New York 1999, S. 14-35.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM (87) 290 endg., Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte, Brüssel; Luxemburg 1987.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Richtlinie der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendgeräte (88/301/EWG), in: Amtsblatt der EG, L 131 vom 27.5. 1988.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Richtlinie der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste (90/388/EWG), in: Amtsblatt der EG, L 192 vom 24.7. 1990.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM (90) 490 endg., Grünbuch über ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der Satellitenkommunikation in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel; Luxemburg 1990.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Zwanzigster Bericht über Wettbewerbspolitik, Brüssel; Luxemburg 1991.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Wachstum, Wettbewerb, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Brüssel; Luxemburg 1993.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM (93) 118 endg., FuE im Bereich der fortgeschrittenen Kommunikationstechnologien für Europa (RACE) - Schlußbericht über die Phase I (1988-1992) des Zehnjahresprogramms RACE, Brüssel; Luxemburg 1993.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM (93) 159 endg., Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über die Konsultation zur Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste, Brüssel; Luxemburg 1993.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM (94) 333 endg., Europäische Sozialpolitik – Ein zukunftsweisender Weg für die Union – Weißbuch, Brüssel; Luxemburg 1994.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM (94) 333 endg./2, Europäische Sozialpolitik – Weißbuch Teil B, Brüssel; Luxemburg 1994.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM (94) 440 endg., Mitteilung der Kommission, Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze: Teil 1 Grundsätze und Zeitrahmen, Brüssel; Luxemburg 1994.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften KOM (95) 134 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen, Mittelfristiges Sozialpolitisches Aktionsprogramm 1995-1997, Brüssel; Luxemburg 1995.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion V, Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten (Hg.), Nationale Umsetzungsmaßnahmen – Stand vom 1. Januar 1998, Luxemburg 1998.
- European Commission, Directorate-General für Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Unit V/A. 1, First report on local development and employment initiatives – Lessons for territorial and local employment pacts, Brüssel 1997.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursache und Maßnahmen, Teil I, Bonn 1996.
- W. Kowalsky, Europäische Sozialpolitik – Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale, Opladen 1999.
- C. König und A. Haratsch, Europarecht 2. Auflage, Tübingen 1998.

- S. D. Krasner, Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables, in: *International Organization* 36, Nr. 2, Spring 1982, S. 185-206.
- M. Kreile, Einleitung, in: Ders. (Hg.), *Die Integration Europas*, PVS-Sonderheft 23/1992, Opladen 1992, S. VII-XIX.
- B. Laffan and M. Shackleton, The Budget, in: H. Wallace and W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1996, S. 71-96.
- P. Lange, Politics of the social dimension, in: A. M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics – Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Washington, D.C. 1992, S. 225-256.
- S. Lash and J. Urry, *The End of Organized Capitalism*, Cambridge; Oxford 1987.
- S. Lash and J. Urry, *Economies of Signs and Space*, London 1994.
- T. Läufer (bearb. und engl.), *Der Vertrag - Europäische Union; Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1996.
- T. Läufer (Hg.), *Vertrag von Amsterdam – Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen*, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 1999.
- D. Leborgne und A. Lipietz, Conceptual Fallacies and Open Questions on Post-Fordismus, in: M. Storper und A. J. Scott (eds.), *Pathways to industrialization and regional development*, London 1992, S. 332-348.
- W. Lecher und H.-W. Platzer (Hg.), *Europäische Union – Europäische Arbeitsbeziehungen? – Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen*, Köln 1994.
- W. Lecher/B. Nagel/H.-W. Platzer (Hg.), *Die Konstituierung Europäischer Betriebsräte – Vom Informationsforum zum Akteur? – Eine vergleichende Studie von acht Konzernen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien*, Baden-Baden 1998.
- H.-G. Lee, Regulationstheoretische Überlegungen zur Krise der EG, Arbeitspapier der FEG (Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften) Nr. 11, Marburg 1994.
- S. Leibfried and P. Pierson (eds.), *European Social Policy – Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1995.
- S. Leibfried and P. Pierson, Semisovereign Welfare States – Social Policy in a Multitiered Europe, in: Dies. (eds.), *European Social Policy – Between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1995, S. 43- 77.
- S. Leibfried, Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europäischen Union: Auf dem Wege zu positiver Souveränitätsverflechtung?, in: M. Jachtenfuch/B. Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 455-477.
- S. Leibfried und P. Pierson, Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten – Soziale Sicherung in der europäischen Mehrebenen-Politik, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12/1997, S. 1457-1467.
- R. M. Lepsius, Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften, in: R. Wildenmann (Hg.), *Staatswerdung Europas?: Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden 1991, S. 19-40.
- S. Leutennecker, Der Erfolg des amerikanischen Beschäftigungsmodells und seine Ursachen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 14-15/99, 2. April 1999, S. 24-30.
- A. Lipietz, Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise – Einige methodische Überlegungen zum Begriff der >>Regulation<<, in: *Prokla*, Nr 58, 1/1985, S. 109-137.

- A. Lipietz, Demokratie nach dem Fordismus, in: *Das Argument* 189/1991, S. 677-694.
- A. Lipietz, Vom Althusserismus zur „Theorie der Regulation“, in: A. Demirovic/H.-P. Krebs/T. Sablowski (Hg.), *Hegemonie und Staat – Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß*, Münster 1992, S. 9-54.
- A. Lipietz, *Towards a new economic order – Postfordism, Ecology and Democracy*, Oxford 1992.
- A. Lipietz, *The Post-Fordist World: Labour Relations, International Hierarchy and Global Ecology*, in: *Review of International Political Economy* 1/1997, S. 1-41.
- A. Lipietz, *Die Welt des Postfordismus*, in: *Labour Markets and Employment Policy in the European Union, Contributions by A. Lipietz u.a., FEG (Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften) Studie Nr. 10, Marburg 1997, S. 9-48.*
- A. Lipietz, *Nach dem Ende des 'Goldenen Zeitalters', Regulation und Transformation kapitalistischer Gesellschaften, Ausgewählte Schriften*, hgg. von H.-P. Krebs, *Argument Sonderband 255*, Berlin 1998.
- A. Lipietz, *Rebellische Söhne: Die Regulationsschule – Das Interview mit A. Lipietz durch J. Jenson*, in: Alain Lipietz, *Nach dem Ende des „Goldenen Zeitalters“ – Regulation und Transformation kapitalistischer Gesellschaften*, hgg. von H.-P. Krebs, *Argument Sonderband 255*, Berlin 1998, S. 12-23.
- A. Lipietz, *Kette, Schuss und die Regulation: ein Werkzeug für die Sozialwissenschaften*, in: Ders., *Nach dem Ende des „Goldenen Zeitalters“ – Regulation und Transformation kapitalistischer Gesellschaften*, hgg. von H.-P. Krebs, *Argument Sonderband 255*, Berlin 1998, S. 77-115.
- A. Lipietz, *Die neuen Beziehungen von Zentrum und Peripherie – Die Beispiele Europa und Amerika im Kontrast*, in: Ders. *Nach dem Ende des „Goldenen Zeitalters“ – Regulation und Transformation kapitalistischer Gesellschaften*, hgg. von H.-P. Krebs, *Argument Sonderband*, Berlin 1998, S. 116-154.
- A. Lipietz, *Ein soziales Europa – die Herausforderung nach Maastricht*, in: Ders., *Nach dem Ende des „Goldenen Zeitalters“ – Regulation und Transformation kapitalistischer Gesellschaften*, hgg. von H.-P. Krebs, *Argument Sonderband 255*, Berlin 1998, S. 197-207.
- L. N. Lindberg/S.A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity – Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, N.J. 1970.
- L. N. Lindberg/S.A. Scheingold (eds.), *Regional Integration – Theory and Research*, Cambridge, MA 1971.
- J. H. Lorenzi/O. Pastré/J. Toledano, *La crise du XXe siècle*, Paris 1980.
- P. Ludlow, *The European Commission*, in: R. O. Keohane & S. Hoffmann (eds.), *The New European Community – Decisionmaking and Institutional Change*, Oxford 1991, S. 85-132.
- N. Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München; Wien 1981.
- N. Luhmann, *Staat und Politik – Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme*, in: U. Bermbach (Hg.), *Politische Theoriegeschichte – Probleme einer Teildisziplin der politischen Wissenschaft*, PVS-Sonderheft 15/1984, Opladen, S. 59-72.
- N. Luhmann, *Soziale Systeme*, vierte Auflage, Frankfurt/ M. 1991.
- B. Lutz, *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*, Frankfurt/ M. 1989.
- B. Lüthje, *Transnationale Dimension der 'network revolution'*, in: J. Esser/B. Lüthje/R. Noppe (Hg.), *Europäische Telekommunikation im Zeitalter der Deregulierung*, Münster 1997.

- G. Majone, The European Community Between Social Policy and Social Regulation, in: *Journal of Common Market Studies*, 31, 2, 1993, S. 153-175.
- G. Majone, The Rise of the Regulatory State in Europe, in: *West European Politics*, 17, 1994, S. 77-101.
- G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, London; New York 1996.
- G. Majone, Redistributive und sozialregulative Politik, in: M. Jachtenfuchs und B. Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 225-247.
- M. Mann, Hat die Globalisierung den Siegeszug des Nationalstaats beendet?, in: *Prokla*, Heft 106, 27. Jg., Nr. 1, März 1997, S. 113-141.
- P. Marginson and K. Sisson, The Structure of Transnational Capital in Europe: the Emerging Euro-company and its Implications for Industrial Relations, in: R. Hyman and A. Ferner (eds.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford 1994, S. 15-51.
- A. S. Markovits und S. Reich, Deutschlands neues Gesicht: Über deutsche Hegemonie in Europa, in: *Leviathan*, Jg. 20, Heft 1, 1992.
- G. Marks/L. Hooghe/K. Blank, European Integration from the 1980s – State-Centric v. Multi-level Governance, in: *Journal of Common Market Studies* 3/1996, S. 341-378.
- G. Marks/F. Nielsen/L. Ray/J. Salk, Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union, in: G. Marks/F. W. Scharpf/P.C. Schmitter/W. Streeck, *Governance in the European Union*, London; Thousand Oaks; New Dehli 1996, S. 40-63.
- G. Marks and D. McAdam, Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union, in: G. Marks/F.W.Scharpf/P.C.Schmitter/W. Streeck, *Governance in the European Union*, London; Thousand Oaks; New Dehli 1996, S. 95-120.
- T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge 1950.
- K. Marx, Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, in: *Marx Engels Werke (MEW)*, Bd. 8, Berlin 1988, 8. Aufl., S. 111-207.
- K. Marx, Vorwort zur Kritik der politischen Ökonomie, in: *Marx Engels Werke (MEW)*, Bd. 13, Berlin 1988, S. 3-160.
- H. R. Maturana, *Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit: Ausgewählte Arbeiten zur biologischen Epistemologie*, Braunschweig 1982.
- R. Mayntz, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: A. Héritier (Hg.), *Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24/1993, Opladen 1993, S. 39-56.
- R. Mayntz, *New Challenges to Governance Theory*, Jean Monet Papers No. 50, The Robert Schuman Centre at the European University Institute, Florenz 1998.
- R. Mayntz/F.W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt/ M.; New York 1995.
- A. McGrew, Democracy beyond borders? – Globalization and the reconstruction of democratic theory and practice, in: Ders. (Hg.), *The Transformation of Democracy – Globalization and Territorial Democracy*, Cambridge 1997, S. 231-266.
- ‘Megafusion in den USA: Worldcom kauft MCI’, in: *Handelsblatt* vom 11.11.1997, S. 1.
- S. Meinert, Die Europäische Union als Werte- und Sozialgemeinschaft, in: W. Weidenfeld (Hg.), *Amsterdam in der Analyse – Strategien für Europa*, Gütersloh 1998, S. 163-201.

- D. Messner, Die Netzwerkgesellschaft – Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung, Köln 1995.
- L. Metcalfe, After 1992 – Can the Commission Manage Europe?, in: Australian Journal of Public Administration 1/1992, S. 117-130.
- T. Meyer, Die Transformation des Politischen, Frankfurt/ M. 1994.
- A.S. Milward, The European Rescue of the Nation-state, London 1992.
- MISSOC, Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Luxemburg 1998.
- J. Mistral, regime international et trajectoires nationales, in: R. Boyer (Hg.), Capitalismes fin de siècle, Paris 1986, S. 167-201.
- D. Mitrany, A Working Peace System, Chicago 1966.
- B. Moore, Soziale Ursprünge von Diktatur und Demokratie, Frankfurt/ M. 1969.
- J. Monnet, Memoirs, London 1978.
- A. Moravcsik, Negotiating the Single European Act, : R. O. Keohane/S. Hoffmann (eds.), The New European Community – Decisionmaking and Institutional Change, Boulder 1991, S. 41-84.
- A. Moravcsik, Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: K.-D. Wolf (Hg.), Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden 1997, S. 211-269.
- A. Moravcsik, The Choice for Europe – Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Thaca; New York 1998.
- H. J. Morgenthau, Politics among Nations – The Struggle for Power and Peace, fünfte Aufl. New York 1973.
- E. Morin, Europa denken, Frankfurt/ M.; New York 1991.
- J. Müller, Strukturwandel im europäischen Fernmeldewesen – Auf dem Wege zu einer europäischen Telekommunikationsordnung, in: DIW-Vierteljahreshefte, 3-4/1992.
- W.-D. Narr und C. Offe (Hg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975.
- W.-D. Narr und A. Schubert, Weltökonomie – Die Misere der Politik, Frankfurt/ M. 1994.
- R. Noppe, Europäische Arenen der Transnationalisierung von Technologiestrategien, in: J. Esser/B. Lühje/R. Noppe (Hg.), Europäische Telekommunikation im Zeitalter der Deregulierung – Infrastruktur im Umbruch, Münster 1997, S. 182-205.
- R. Nozick, Anarchy, State and Utopia, New York 1974.
- F. Nullmeier/F. W. Rüb, Die Transformation der Sozialpolitik – Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt/ M.; New York 1993.
- J. S. Nye, Jr., Comparing Common Markets: A Revised Neofunctional Model, in: L. Lindberg and S.A. Scheingold (Hg.), Regional Integration, Cambridge 1971.
- J. S. Nye, Jr., Neorealism and Neoliberalism, in: World Politics, 40, Jan., 1988.
- J. O'Connor, Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt/ M. 1974.

- C. Offe, Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand – Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, in: T. Ellwein/J. J. Jesse/R. Mayntz/F. W. Scharpf (Hg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Baden-Baden 1987, S. 309-320.
- C. Offe, Contradictions of the Welfare State, 5th, Cambridge 1993.
- C. Offe, Zur Typologie von sozialpolitischen 'Regimes', in: Zeitschrift für Sozialreform 39, 1993, S. 83-86.
- C. Offe, Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben: 'Thatcherismus' und die populistische Kritik der Staatstätigkeit, in: D. Grimm (Hg.), Staatsaufgaben, Frankfurt/ M. 1996, S. 317-352.
- K. Ohmae, Der neue Weltmarkt – Das Ende des Nationalstaates und der Aufstieg regionaler Wirtschaftszonen, Hamburg 1996.
- I. Ostner and J. Lewis, Gender and the Evolution of European Social Policies, in: S. Leibfried and P. Pierson (eds.), European Social Policy – Between Fragmentation and Integration, Washington, D.C. 1995, S. 159-193.
- H. Overbeek (ed.), Restructuring Hegemony in the Global Political Economy – The Rise of Transnational Neoliberalism in the 1980s, London; New York 1993.
- R. P. Palan and B. Gills, Transcending the State-Global Divide – A Neostructuralist Agenda in International Relations, London 1994.
- L. Panitch, Globalisation and the State - Rethinking the role of the state in an era of globalization, in: R. Miliband/L. Panitch (eds.), Between Globalism and Nationalism, Socialist Register 1994, S. 60-93.
- L. Panitch, Jenseits neoliberaler und sozialdemokratischer Globalisierung - >>Der Staat in einer sich verändernden Welt<< und die >>Restrukturierung des Raumes der Demokratie<<, in: M. Heinrich/D. Messner (Hg.), Globalisierung und Perspektiven linker Politik – Festschrift für Elmar Altvater zum 60. Geburtstag, Münster 1998.
- E.C. Page, People who run Europe, Oxford 1997.
- J. Peck und A. Tickell, Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder, in: A. Amin (ed.), Post-Fordism, Oxford 1994, S. 280-315.
- B. G., Peters, Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community, in: A. M. Sbragia (ed.), Euro-Politics – Institutions and Policymaking in the 'New' European Community, Washington, D.C. 1992, S. 75-122.
- G. Peters, Agenda-setting in the European Union, in: J. Richardson (ed.), European Union – Power and Policy-Making, London; New York 1996, S. 61-76.
- P. Pierson and S. Leibfried, Multitiered Institutions and the Making of Social Policy, in: Dies. (eds.), European Social Policy – Between Fragmentation and Integration, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1995, S. 1-40.
- P. Pierson and S. Leibfried, The Dynamics of Social Policy Integration, in: Dies. (eds.), European Social Policy – Between Fragmentation and Integration, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1995, S. 432-465.
- M. J. Piore und C. F. Sabel, Das Ende der Massenproduktion – Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft, Frankfurt/ M. 1989.
- H.-W. Platzer, Lernprozeß Europa – Die EG und die neue europäische Ordnung; Eine Einführung, Bonn 1992.
- K. Polanyi, The Great Transformation – Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, 2. Aufl., Frankfurt/ M. 1990.

- N. Poulantzas, Politische Macht und gesellschaftliche Klassen, 2. überarb. Aufl., Frankfurt/ M. 1975.
- N. Poulantzas, Staatstheorie – Politischer Überbau, Ideologie, Sozialistische Demokratie, Hamburg 1978.
- U. K. Preuß und M. Everson, Konzeptionen von 'Bürgerschaft' in Europa, in: Prokla 105, 26. J., Nr. 4, Dez. 1996, S. 541-563.
- D. J. Puchala, Of Blind Men, Elephants and International Integration, in: Journal of Common Market Studies 10, Nr.3, 1972, S. 267-284.
- D. J. Puchala, Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration – A Review Article, in: Journal of Common Markets Studies 2/1999, S. 317-331.
- M. Regini, Introduction: the Past and Future of Social Studies of Labour Movements, in: Ders. (ed.), The Future of Labour Movements, London; Newbury Park; New Dehli 1992, S. 1-16.
- R. Reich, The Work of Nations – Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism, New York 1991.
- M. Rhodes, A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension, in: S. Leibfried and P. Pierson (eds.), European Social Policy – Between Fragmentation and Integration, Washington, D. C. 1995, S. 78-122.
- M- Rhodes, Globalisation, Labour Markets and Welfare States – A Future of 'Competitive Corporatism?', EUI (European University Institute) Working Paper No. 36, Florenz 1997.
- J. Richardson (ed.), European Union – Power and Policy-making, London; New York 1996.
- Richtlinie des Rates zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision –ONP) (90/387/EWG), in: Amtsblatt, L 192/1, Brüssel 1990.
- J. Rifkin, Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft, Frankfurt/ M. 1996.
- V. Rittberger, Regime theory and international relations, Oxford 1993.
- J. N. Rosenau, Turbulence in World Politics – A Theory of Change and Continuity, Princeton 1990.
- J. N. Rosenau/E.-O. Czempiel (eds.), Governance without Government – Order and Change in World Politics, Cambridge 1992.
- G. Ross, Jacques Delors and European Integration, Oxford; New York; Toronto 1995.
- G. Ross, Assessing the Delors Era and Social Policy, in: S. Leibfried and P. Pierson (eds.), European Social Policy – Between Fragmentation and Integration, Washington, D. C. 1995, S. 357-388.
- B. Röttger, EG-metropolitane Integration und die Krise linker Wirtschaftspolitik, in: Prokla, Heft 92, 23. J. 1993, S. 473-490.
- B. Röttger, Hegemonie und Weltmarktmacht – Kritische Theorie global-kapitalistischer Regulation, in: H.-J. Bieling, F. Deppe und B. Röttger, Weltmarkt, Hegemonie und europäische Integration – Kritische Beiträge zur Theorie der internationalen Beziehungen, FEG (Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften) Arbeitspapier Nr. 15, Marburg 1996, S. 5-44.
- B. Röttger, Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation – Die politische Konstitution des Marktes, Münster 1997.
- J. G. Ruggie, International Regimes, Transactions and Change – Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: International Organization 2/1982, S. 379-416.

- W. Ruigrok and R. van Tulder, *The logic of international restructuring*, London 1995.
- P. A. Sabatier, *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*, in: A. Héritier (Hg.), *Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24/1993, S. 116-148.
- W. Sandholtz, *Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht*, in: *International Organization* 47, 1993, S. 1-39.
- W. Sandholtz, *Membership Matters – Limits of the Functional Approach to European Institutions*, in: *Journal of Common Market Studies* 3/1996, S. 403-429.
- W. Sandholz/J. Zysman, 1992: *Recasting the European Bargain*, in: *World Politics* 62, 1989, S. 95-128.
- W. Sandholtz/S. Stone (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford 1998.
- A. M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics – Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Washington, D.C. 1992.
- F. W. Scharpf, *Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politisches Vierteljahresschrift* 26 Jg., Heft. 4, 1985, S. 323-356.
- F. W. Scharpf, *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/1991, S. 621-634.
- F. W. Scharpf, *Koordination durch Verhandlungssysteme – Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen*, in: A. Benz/F.W. Scharpf/R. Zintl, *Horizontale Politikverflechtung – Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt/ M. 1992, S. 51-96.
- F. W. Scharpf, *Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen*, in: A. Héritier, *Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24/1993, Opladen 1993, S. 57-83.
- F. W. Scharpf, *Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt*, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 109-140.
- F. W. Scharpf, *Regieren in Europa – Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/ M.; New York 1999.
- C. Scherrer, *Eine diskursanalytische Kritik der Regulationstheorie*, in: *Prokla*, Heft 100, 25. Jg. Nr. 3, 1995, S. 457-482.
- W. Schmähl, *Europäische Sozialpolitik und die sozialpolitische Bedeutung der europäischen Integration*, in: W. Schmähl/R. Rische (Hg.), *Europäische Sozialpolitik*, Baden-Baden 1997.
- W. Schmähl/H. Rische (Hg.), *Europäische Sozialpolitik*, Baden-Baden 1997.
- J. Schmid, *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich – Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*, Opladen 1998.
- M. G. Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland – Historische Entwicklung und Internationaler Vergleich*, 2. Auflage, Opladen 1998.
- S. K. Schmidt, *Liberalisierung in Europa: die Rolle der Europäischen Kommission*, Frankfurt/ M.; New York 1998.
- P. C. Schmitter, *Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts*, in: G. Marks/F.W. Scharpf/P.C. Schmitter/W. Streeck, *Governance in the European Union*, London; Thousand Oaks; New Delhi 1996, S. 121-150.

- H. Schneider, Europäische Integration: die Leitbilder und die Politik, in: M. Kreile (Hg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, Opladen 1993, S. 3-35.
- V. Schneider und R. Werle, Vom Regime zum korporativen Akteur – Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft, in: B. Kohler-Koch (Hg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, S. 409-434.
- B. Schulte, Die Folgen der EG-Integration für die wohlfahrtsstaatlichen Regimes, in: Zeitschrift für Sozialreform, 9/1991, S. 248-279.
- B. Schulte, Von der Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft über die Europäische Union zur Sozialunion? Das unerfüllte soziale Postulat der Europäischen Gemeinschaft, in: D. Döring/R. Hauser (Hg.), Soziale Sicherheit in Gefahr – Zur Zukunft der Sozialpolitik, Frankfurt/ M. 1995, S. 222-246.
- B. Schulte, Wohlfahrtsregime im Prozeß der europäischen Integration, in: S. Lessenich und I. Ostner (Hg.), Welten des Wohlfahrtskapitalismus – Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive, Frankfurt/ M. 1998, S. 255-270.
- T. Schulten, Internationalismus von unten – Europäische Betriebsräte in Transnationalen Konzernen, Marburg 1992.
- T. Schulten, 'Europäische Betriebsräte', Stand und Perspektiven einer europaweiten Regulierung der Arbeitsbeziehungen auf der Ebene transnationaler Konzerne, in: M. Mesch (Hg.), Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa, Wien 1995, S. 335-364.
- T. Schulten, Perspektiven nationaler Kollektivvertragsbeziehungen im integrierten Europa, in: B. Kohler-Koch (Hg.), Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 29, Opladen ; Wiesbaden 1998, S. 145-168.
- T. Schulten, Auf dem Weg in die Abwärtsspirale? – Tarifpolitik unter den Bedingungen der Europäischen Währungsunion, in: T. Schulten/R. Bispinck (Hg.), Tarifpolitik unter dem EURO – Perspektiven einer europäischen Koordinierung: das Beispiel Metallindustrie, Hamburg 1999.
- T. Schulten/R. Bispinck (Hg.), Tarifpolitik unter dem EURO: Perspektiven einer europäischen Koordinierung: das Beispiel Metallindustrie, Hamburg 1999.
- W. Schumann, Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse, in: A. Héritier (Hg.), Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24, Opladen 1993, S. 394-431.
- W. Schumann, Neue Wege in der Integrationstheorie – Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU, Opladen 1996.
- J. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Frankfurt/ M. 1987.
- J. Schuster, EG am Scheideweg – Perspektiven der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Frankfurt/ M. 1994.
- R. Sennett, Der flexible Mensch – Die Kultur des neuen Kapitalismus, Berlin 1998.
- T. J. Sinclair, Influences and commitments, in: R.W. Cox with T. J. Sinclair, Approaches to World Order, Cambridge 1996, S. 19-48.
- D. Spierenberg, Proposals for Reform of the Commission of the European Communities and its Services, Brüssel 1979.
- M. Stanger, Krisentendenzen der Kapitalakkumulation – Theoretische Kontroversen und empirische Befunde, Berlin 1988.
- A. Statz, Grundelemente einer politökonomischen Theorie der westeuropäischen Integration, Frankfurt/ M. 1979.

- J. Steinhilber, Die französische Europadebatte der achtziger und neunziger Jahre. Zwischen nationalstaatlicher Konsolidierung und Europäischer Integration, Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) Nr. 12, Marburg 1998.
- H.-D. Steinmeyer, Akteure, Instrumente und Maßnahmen europäischer Sozialpolitik – Ein Überblick, in: W. Schmähl/H. Rische (Hg.), Europäische Sozialpolitik, Baden-Baden 1997.
- J. Stopford/S. Strange, Rival States, Rival Firms: Competition für World Market Shares, Cambridge 1991.
- M. Storper and A. J. Scott (eds.), Pathways to Industrialization and Regional Development, London 1992.
- S. Strange, Cave! hic dragones, in: International Organization 36, 2. Spring 1982, S. 479-496.
- W. Streeck, From Market to State Building? – Reflections on the Political Economy of European Social Policy, in: S. Leibfried and P. Pierson (eds.), European Social Policy – Between Fragmentation and Integration, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1995, S. 389-431.
- W. Streeck, Public Power beyond the Nation-state, in: R. Boyer/D. Drache (eds.), States Against Markets. The Limits of Globalization, London 1996, S. 299-315.
- W. Streeck, Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?, in: G. Marks/F.W. Scharpf/P.C. Schmitter/W. Streeck, Governance in the European Union, London; Thousand Oaks; New Delhi 1996, S. 64-94.
- W. Streeck, Public Power Beyond The Nation-State – The case of the European Community, in: R. Boyer and D. Drache (eds.), States Against Markets – the limits of globalization, London; New York 1996, S. 299-315.
- W. Streeck, Citizenship and the Regime Competition: The Case of the European Works Councils. Jean Monnet Chair Paper 97/42. Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre, 1997.
- W. Streeck (Hg.), Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie – Herausforderungen für die Demokratietheorie, Frankfurt/ M.; New York 1998.
- W. Streeck, The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Diskussion Paper 98/2.
- The World Bank, The State in a Changing World – World Development Report 1997, Oxford 1997.
- P. Teague, Between New Keynesianism and deregulation: employment policy in the European Union, in: Journal of European Public Policy, 3, 1994, S. 315-345.
- P. Teague, Economic citizenship in the European Union – Employment relations in the new Europe, London; New York 1999.
- P. Teague and J. Grahl, Industrial Relations and European Integration, London 1992.
- P. Teague and J. Grahl, Institutions and Labour Market Performance in Western Europe, in: Political Studies, XLVI, 1998, S. 1-18.
- ‘Telekom kündigt für kommendes Jahr ein Angebots-Feuerwerk an’, in: Handelsblatt vom 27. 11. 1997, S. 18.
- B. Théret, To Have or to be: on the Problem of the Interaction between State and Economy and its ‘Solidarist’ Mode of Regulation, in: Economy and Society, Vol. 23, Nr. 1, 1994, S. 1-46.
- S. Tidow, Europäische Beschäftigungspolitik – Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses, Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) Nr. 18, Marburg 1998.

- S. Tidow, Benchmarking als Leitidee – Zum Verlust des Politischen in der europäischen Perspektive, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 3/1999, S. 301-309.
- C. Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge; Oxford 1990.
- I. Tömmel, System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: M. Kreile (Hg.), *Die Integration Europas. PVS-Sonderheft 23*, Opladen 1993, S. 185-208.
- F. Traxler, Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus? Sozialpartnerschaftliche Stabilitätsbedingungen im Wandel, in: E. Tálos (Hg.), *Sozialpartnerschaft – Kontinuität und Wandel*, Wien 1993, S. 103-116.
- F. Traxler, Farewell to labour market associations? – Organized versus disorganized decentralization as a map for industrial relations, in: C. Crouch and F. Traxler (eds.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Aldersshot; Avebury 1995, S. 3-19.
- F. Traxler, Nationale Tarifsysteme und wirtschaftliche Internationalisierung – Zur Positionierung des 'Modell Deutschland' im internationalen Vergleich, in: *WSI-Mitteilung*, 4/1998, Jg. 51, Köln, S. 249-255.
- S. Unseld (Hg.), *Politik ohne Projekt? – Nachdenken über Deutschland*, Frankfurt/ M. 1993.
- E. B. van Apeldoorn, *Transnational Capitalism and the Struggle over European Order*, unveröffentlichte Dissertationsarbeit am 'European University Institute', Florence 1999.
- K. van der Pijl, *The Making of an Atlantic Ruling Class*, London 1984.
- J. Visser and B. Ebbinghaus, Making the Most of Diversity? – European Integration and Transnational Organization of Labour, in: J. Greenwood/J. R. Grote/K. Roint (eds.), *Organized Interests and the European Community*, London 1992.
- G. Vobruba, *Strukturwandel der Sozialpolitik*, Frankfurt/ M. 1990.
- G. Vobruba, Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit, in: Ders. (Hg.), *Strukturwandel der Sozialpolitik*, Frankfurt/ M. 1990, S. 11-80.
- R. Volz und W. Mayrhofer, Neue Akteure und Arenen in den europäischen Arbeitsbeziehungen, in: *WSI-Mitteilungen* 5/1999.
- H. Wallace, *The Institutions of the EU: Experience and Experiments*, in: Ders. and W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1996.
- H. Wallace, Die Dynamik des EU-Institutionengefüges, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 141-163.
- H. Wallace and A. R. Young, *The Single Market: A New Approach to Policy*, in: H. Wallace and W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1996, S. 125-155.
- K. N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Mass., Addison-Wesley 1979.
- K. N. Waltz, Reductionist and systemic theories, in: R. O. Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics*, New York 1986, S. 47-69.
- K. N. Waltz, *Political Structures*, in: R.O. Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics*, New York 1986, S. 70-97.
- M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. rev. Auflage, Tübingen 1972.
- M. Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen 1988.

- W. Weidenfeld/W. Wessels (Hg.), Jahrbuch der europäischen Integration, Bonn 1981ff.
- W. Weidenfeld/W. Wessels (Hg.), Europa von A-Z, Bonn 1991.
- W. Weidenfeld/W. Wessels (Hg.), Europa von A-Z, Bonn 1995.
- W. Weidenfeld und C. Giering, Die Europäische Union nach Amsterdam – Bilanz und Perspektive, in: W. Weidenfeld (Hg.), Amsterdam in der Analyse, Gütersloh 1998, S. 19-87.
- K.-P. Weiner, Nationale Arbeitsbeziehungen und transnationale Gewerkschaftspolitik im Vorfeld des Binnenmarktes '92, in: F. Deppe/K.-P. Weiner (Hg.), Binnenmarkt '92, Hamburg 1991, S. 240-272.
- J. Welsch, Welche Bildung braucht die Informationsgesellschaft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 35-36/99, 27. August 1999, S. 24-32.
- Weltentwicklungsberichte 1997, Washington, D. C. 1997.
- W. Wessels, The EC Council – The Community's Decisionmaking Center, in: R. O. Keohane/S. Hoffmann (eds.), The New European Community – Decision-making and Institutional Change, Boulder 1991, S. 133-154.
- W. Wessels, Staat und (westeuropäische) Integration, in: M. Kreile (Hg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23/1992, S. 36-61.
- W. Wessels, Verwaltung im Mehrebenensystem: Auf den Weg zur Megabürokratie?, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 165-192.
- A. Wiener, (Staats)Bürgerschaft ohne Staat – Ortsbezogene Partizipationsmuster am Beispiel der Europäischen Union, in: Prokla 105, 26. J. 1996, S. 497-513.
- O. E. Williamson, Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus - Unternehmen, Märkte, Kooperation, Tübingen 1990.
- H. Willke, Ironie des Staates – Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften, Frankfurt/ M. 1992.
- H. Willke, Systemtheorie III: Steuerungstheorie, Stuttgart 1995.
- D. Wincott, The Court of Justice and the European policy process, in: J. Richardson (ed.), European Union – Power and Policy-Making, London; New York 1996.
- A. Windhoff-Héritier, Die Veränderung von Staatsaufgaben aus politikwissenschaftliche-institutioneller Sicht, in: D. Grimm (Hg.), Staatsaufgaben, Frankfurt/ M. 1996, S. 75-91.
- F. O. Wolf und K. Dräger, 'Beschäftigungsglamour', in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Juli 1999, S. 782-786.
- F. O. Wolf und K. Dräger, Der Europäische Beschäftigungspakt – Rolle rückwärts in Europa?, unveröffentlichtes Manuskript, 1999.
- K.-D. Wolf (Hg.), Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden 1997.
- J. P. Womack, D. T. Jones and D. Roos (eds.), The machine that changed the World, New York 1991.
- O. R. Young, Effectiveness of international institutions, in: J.N. Rosenau/E.O. Czempiel, Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge 1992.

- G. Zellentin, Der Funktionalismus – eine Strategie gesamteuropäischer Integration, in: M. Kreile (Hg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, Opladen 1992, S. 62-77.
- P. Ziltener, Strukturwandel der europäischen Integration – Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit, Münster 1999.
- M. Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates – Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt/M. 1998.

FEG Studien

- Nr. 1:** Michael Felder, Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung, (September 1992) UKB 20 DM (vergriffen)
- Nr. 2:** Hans-Jürgen Bieling, Nationalstaat und Migration im "Postfordismus" - Gewerkschaften vor der Zerreißprobe, (September 1993) UKB 25 DM (vergriffen)
- Nr. 3:** Eva Lavon, Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA): Weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften?, (Juni 1994) UKB 20 DM (vergriffen)
- Nr. 4:** Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hrsg.), Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus, (August 1994) UKB 25 DM (vergriffen)
- Nr. 5:** Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven. Mit Beiträgen von Bob Jessop, Ingeborg Tömmel, Bernd Röttger, Anja Bultemeier/Frank Deppe, Thorsten Schulten, Nikos Kotzias und Hans-Jürgen Bieling, (April 1995) UKB 25 DM
- Nr. 6:** Robin Jacobitz, Der Niedergang institutionalisierter Kooperation. Die Auswirkungen von Machtvernderungen zwischen den USA, Japan und Deutschland 1945 bis 1990 auf das GATT- und das IWF-Regime, (Juli 1995) UKB 30 DM
- Nr. 7:** Hans-Jürgen Bieling (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, (November 1995) UKB 40 DM (vergriffen)
- Nr. 8:** Stefan Tidow, Das "Modell Österreich". Korporatistische Regulierung im Umbruch, (November 1996) UKB 25 DM (vergriffen)
- Nr. 9:** Kai Michelsen, Die gescheiterte Transformation des "schwedischen Modells", (Februar 1997) UKB 25 DM (vergriffen)
- Nr. 10:** Labour Markets and Employment Policy in the European Union. Contributions by Alain Lipietz, Martin Seeleib-Kaiser, Hans-Wolfgang Platzer, Gerda Falkner, Andreas Aust/Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber/Stefan Tidow, Michael Barrat Brown, Frieder Otto Wolf, Joachim Denking, Europäischer Metallgewerkschaftsbund and Nikos Kotzias, (März 1997) UKB 30 DM
- Nr 11:** Robert W. Cox, Weltordnung und Hegemonie – Grundlagen der „Internationalen Politischen Ökonomie“, mit einem Vorwort von Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe und Stefan Tidow, (Dezember 1998), UKB 25 DM
- Nr. 12:** Jochen Steinhilber, Die französische Europadebatte der achtziger und neunziger Jahre – Zwischen nationalstaatlicher Konsolidierung und Europäischer Integration, (Dezember 1998), UKB 25 DM (vergriffen)
- Nr. 13:** Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber (Eds.), Dimensions of a Critical Theory of European Integration. Contributions by Frank Deppe, Stephen Gill, Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber, Henk Overbeek, Bastiaan van Appeldoorn, Magnus Ryner and Dieter Plehwe, (März 2000) 184 Seiten, UKB 25 DM
- Nr. 14:** Ho-Geun Lee, Die Europäische Sozialpolitik im System der Mehrebenenregulation. Vom nationalen keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum europäischen schumpeterianischen Leistungsregime“, (Juni 2000), UKB 40 DM

FEG Arbeitspapiere

- Nr. 1:** Frank Deppe, Zur Diskussion über die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen, (Februar 1990) UKB 10 DM (vergriffen)

- Nr. 2:** Hans-Ulrich Deppe/Uwe Lehnhardt, Gesundheitswesen zwischen supranationalen Politikstrukturen und einzelstaatlicher Regelungskompetenz. Zu einigen gesundheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration, (*Mai 1990*) UKB 6 DM (*vergriffen*)
- Nr. 3:** Peter Imbusch, 1992. Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten, (*Januar 1991*) UKB 7 DM (*vergriffen*)
- Nr. 4:** Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.), Die Perspektive der Arbeitsbeziehungen in der EG und die soziale Dimension des Binnenmarktes '92, (*März 1991*) UKB 10 DM (*vergriffen*)
- Nr. 5:** Robin Jacobitz, Antonio Gramsci - Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik, (*August 1991*) UKB 7 DM
- Nr. 6:** Europa im Umbruch - Neue Dimensionen der Politik, (*März 1992*) UKB 12 DM (*vergriffen*)
- Nr. 7:** Hans-Jürgen Bieling, Brita Bock, Frank Deppe, Karen Schönwälder, Migration, Arbeitsmarkt, Regulation - unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes in Hessen, (*Januar 1993*) UKB 15 DM
- Nr. 8:** Michael Felder, Die Problematik europäischer Industriepolitik am Beispiel JESSI, (*Januar 1993*) UKB 13 DM
- Nr. 9:** Frank Deppe/Klaus Peter Weiner, The "1992 Single Market" - National Labour Relations and Trade Unions in Western Europe, (*Marburg/Lahn 1992*)
- Nr. 10:** Frank Deppe/Michael Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), (*September 1993*) UKB 15 DM
- Nr. 11:** Ho Geun Lee, Regulationstheoretische Überlegungen zur Krise der EG, (*Januar 1994*) UKB 13 DM (*vergriffen*)
- Nr. 12:** Gudrun Hentges/Karen Schönwälder (Hrsg.), Zukunftsprojekt Europa: Die abgeschottete Union?, (*Januar 1994*) UKB 15 DM (*vergriffen*)
- Nr. 13:** Dorothee Bohle, Europäische Integration und Frauenforschung in Deutschland. Eine kommentierte Literaturübersicht, (*September 1994*) UKB 10 DM (*vergriffen*)
- Nr. 14:** Thorsten Schulten, "European Works Councils" - New Forms of European Labour Relations Regulation?, (*März 1996*) UKB 10 DM
- Nr. 15:** Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe, Bernd Röttger, Weltmarkt, Hegemonie und europäische Integration - Kritische Beiträge zur Theorie der internationalen Beziehungen, (*April 1996*) UKB 15 DM
- Nr. 16:** Dieter Boris, Kristine Hirschhorn, North Atlantic Free Trade Association (NAFTA) - Consequences of Neoliberal Market Strategies for Mexico and Canada, (*August 1996*), UKB 10 DM
- Nr. 17:** Hajo Holst, Das EU-Referendum in Norwegen 1994 - Modernisierung des Wohlfahrtsstaates, Sozialdemokratie und neoliberale Hegemonie, (*September 1998*), UKB 8 DM
- Nr. 18:** Stefan Tidow, Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses (*Oktober 1998*), UKB 15 DM
- Nr. 19:** Otto Holman, Neoliberale Restrukturierung, transnationale Wirtschaftsbeziehungen und die Erweiterung der EU nach Mitte- und Osteuropa, (*Dezember 1999*), UKB 13 DM
- Nr. 20:** Hans-Jürgen Bieling, Sozialdemokratische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der neoliberalen Fstellation, (*April 2000*), 13 DM