

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studie Nr. 4

Hans-Jürgen Bieling / Frank Deppe (Hrsg.)

Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus

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
- Nr. 5:** Robin Jacobitz, Antonio Gramsci - Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik, (August 1991) UKB 7 DM (vergriffen)
- 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

ISBN 3-8185-0173-4

Redaktionelle Bearbeitung: Anja Bultemeier

FEG am Institut für Politikwissenschaft

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der

Philipps-Universität Marburg

Wilhelm-Röpke-Str. 6

35032 Marburg

Inhalt

Vorwort der Herausgeber	7
 Hans-Jürgen Bieling Politische Systeme unter Transformationsdruck - soziale Desintegration und institutioneller Wandel in Westeuropa.....	11
 Choon-Kweon Koo Modell Japan - ein Sonderweg? - Bemerkungen zur Besonderheit des japanischen Kapitalismus	31
 Eva Lavon & Dieter Plehwe Delaware - Puerto-Rico - Los Angeles: Überlegungen zu Ökonomie, Gesellschaft und Politik in den Vereinigten Staaten.....	45
 Kurt Hübner Osteuropa im Wandel - Weltwirtschaftsintegration, Regionalisierung und dynamische Akkumulation.....	67
 Corell Wex Die Euro-City und die Regulierung der Krise - Anmerkungen zur räumlichen Vernetzung Westeuropas.....	81
 Anja Bultemeier Sozialer Sprengstoff in der EU? - Zur integrationspolitischen Bedeutung der Arbeitslosigkeit	101
 Michael Felder Auf der Suche nach einem neuen technologischen Paradigma? Steuerungstheoretische Überlegungen zur europäischen Forschungs- und Technologiepolitik.....	127
 Wolfram Burkhardt Tarifpolitik zwischen 'Standortdebatte' und Maastricht.....	155
 Frank Deppe Ein neuer Gesellschaftsvertrag - Anmerkungen zu einem transnationalen Krisendiskurs	173

Vorwort der Herausgeber:

Der recht allgemein gehaltene Titel dieses Bandes soll nicht den Eindruck erwecken, als würden die gesellschaftlichen und politischen Problemlagen unserer Zeit unterschätzt. Zweifelsohne untergraben die zunehmende Armut, Arbeitslosigkeit und Gewalt ebenso wie die enormen ökologischen Gefahren sowie die aufkommenden Nationalismen und militärischen Konflikte von innen und außen die Bestandsfestigkeit hochindustrialisierter kapitalistischer Gesellschaften. Allorts prägen Zukunftsängste, Resignation, Lebensweisen- und Identitätskonflikte, Ellenbogenmentalitäten sowie vielfältige soziale Spaltungen bis hin zu rassistischen Ausgrenzungen das gesellschaftliche Erscheinungsbild. Selbst die langzeiterprobten Institutionen der "liberalen Demokratien" drohen zusehends in Mitleidenschaft gezogen zu werden.¹ Insgesamt scheint sich die Kluft zwischen den Reorganisations- und Regulierungsanforderungen auf der einen und den zur Verfügung stehenden Kapazitäten auf der anderen Seite erweitert zu haben. Robert Heilbroner bilanziert in seinem jüngst erschienenen Buch: "Die Probleme des Kapitalismus mehren sich. Wie wir gesehen haben, liegen die Möglichkeiten ihrer Eindämmung immer mehr unter der Obhut des politischen Prozesses, der uns keinerlei beruhigende Bezugssysteme von analytischer Klarheit und mit fortschrittlichen Implikationen bietet."²

Dennoch - auch deswegen ist der Titel vorsichtiger gewählt - sei davor gewarnt, diese Konstellation voreilig zu einer Art Existenzkrise des Kapitalismus zu dramatisieren. Vor allem zwei Gründe sprechen dagegen: Erstens lehrt die historische Erfahrung, daß der kapitalistische Reproduktionsprozeß gerade in Krisenphasen immer wieder gewaltige ökonomische, gesellschaftliche und politische Innovationspotentiale hervorbringen und zu seiner inneren Konsolidierung und Reorganisation nutzen konnte. Gewiß erfolgte dies häufig gewaltsam, und auch der Charakter der gesellschaftlichen Ordnung blieb von den oftmals einschneidenden Veränderungen nicht unberührt. Gleichwohl läßt sich aus der Fülle ungelöster Probleme und Widersprüche nicht schlußfolgern, daß die kapitalistischen Gesellschaften unabwendbar an ihre Systemgrenzen stoßen. Da diese keineswegs starr, sondern stets sozial und politisch definiert sind, drängt sich ein zweiter Einwand auf: Trotz der anwachsenden Problemfülle wird die "Leerstelle" eines alternativen Gesellschaftsentwurfs, der sich die gesellschaftliche Krisenlage zu nutze machen könnte, politisch-konzeptionell nicht gefüllt. Nicht umsonst entfaltete Fukuyamas Interpretation vom "Ende der Geschichte", nach der keine politischen Antworten jenseits des liberalen Kapitalismus zu finden sind, beeindruckende Durchschlagskraft.³

Um nicht mißverstanden zu werden: Mit den beiden Einwänden soll nicht jener Kritik zugestimmt werden, derzufolge die Kritik der bestehenden kapitalistischen Formationen fortan keine Grundlage mehr habe. Sie verdeutlichen nurmehr - und dies richtet sich auch gegen Fukuyama -, daß alle Versuche, die die vergangene und zukünftige gesellschaftliche Entwicklung teleologisch, d.h. nach Maßgabe zwangsläufig eintretender Notwendig-

1 Vgl. Helmut Dubiel, Ungewißheit und Politik, Frankfurt a.M. 1994, S.85ff; sowie die Erklärung von Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftlern, Solidarität am Standort Deutschland, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/94, S.669ff.

2 Robert Heilbroner, Kapitalismus im 21. Jahrhundert, München/Wien 1994, S.140.

3 Vgl. zur Debatte über das "Ende der Geschichte" Perry Anderson, Zum Ende der Geschichte, Nördlingen 1993, insbesondere S.96ff.

keiten interpretieren, der Komplexität von gesellschaftlichen Problem- und Konfliktkonstellationen nicht gerecht zu werden vermögen. Geschichte ereignet sich vielmehr als ungerichteter und "offener" Prozeß. Insbesondere in großen Umbruch- und Krisenphasen vollzieht sich der gesellschaftliche Neuordnungsprozeß als Produkt sozialer Kämpfe, ohne daß deren Ausgang vorherbestimmt ist. Oder wie der britische Sozialhistoriker Eric Hobsbawm sehr zurückhaltend formulierte: "Wir wissen nicht, wohin wir gehen, nur daß wir am Ende einer Epoche stehen."⁴

Die nachfolgenden Beiträge versuchen daher nicht spekulativ, zukünftige Entwicklungsszenarien auszumalen.⁵ Sie bemühen sich vielmehr, aus der Analyse und Erörterung aktueller Problem- und Konfliktlagen wichtige Anhaltspunkte für die Bewertung von angestrebten und bisweilen schon angegangenen gesellschaftlichen Weichenstellungen zu gewinnen. Da sich die gesellschaftliche Restrukturierung über nahezu alle Politikbereiche und Handlungsebenen erstreckt, ist die Auswahl der behandelten Themen notgedrungen selektiv. Ohne den Anspruch, eine umfassende und kohärente Analyse des globalen Kapitalismus zu liefern, bescheidet sich die Studie damit, durch die Untersuchung einzelner Problemkonstellationen einen Einblick in die sozialen und politischen Konsequenzen unterschiedlicher Entwicklungswege zu vermitteln. Dennoch treffen sich die einzelnen Beiträge an einer gemeinsamen Ausgangslage, indem sie auf die gesellschaftlichen und weltpolitischen Neuordnungsprozesse Bezug nehmen: zum einen fragen sie nach den Ursachen und Triebkräften, die den Krisen- und Restrukturierungsprozessen zugrunde liegen, und zum anderen versuchen sie, vor allem mit Blick auf den europäischen Umbruch, wesentliche Strukturmerkmale und Widerspruchskonstellationen zu umreißen.

Die Ausgangslage, innerhalb derer die Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus zu verorten sind, kann durch die Umbrüche im gesellschaftlichen und weltpolitischen Bezugsrahmen grob markiert werden: das Ende der fordistischen Wachstumsdynamik, der relative Abstieg der USA als westlicher Hegemonialmacht, der Zusammenbruch des "Realsozialismus", die deutsche Vereinigung, die Triadisierung der Weltwirtschaft und die Vertiefung der westeuropäischen Integration verdeutlichen stichwortartig den außergewöhnlichen Wechsel der Szenerie.⁶ Weit entfernt von einem harmonischen Wandel und Übergang in eine neue kapitalistische Entwicklungsperiode mehrten sich in den letzten Jahren die politischen Instabilitäten und Formen sozialer Desintegration. Ungeachtet der forcierten technologischen und ökonomischen Modernisierung ist das Verhältnis zwischen dem "postfordistischen" Akkumulationsregime und der veränderten Regulationsweise nach wie vor prekär, d.h. wenig kohärent, instabil und spannungsgeladen. Zu Beginn der 90er Jahre spitzt sich die Situation nochmals zu, da die strukturellen Probleme durch die schwache Weltmarktkonjunktur verstärkt werden und unübersehbar hervortreten.

Ohne Zweifel stecken die ökonomischen Krisenprozesse, insbesondere der weltweite Verdrängungswettbewerb und die intensiviertere Rationalisierung, den Rahmen ab, innerhalb dessen sich die Prozesse der gesellschaftlichen Reorganisation bewegen. Das Kern-

4 Eric Hobsbawm, Zur aktuellen Verunsicherung Europas. Die Wiederkehr der Krise, in: Hilmar Hoffmann/Dieter Kramer (Hg.), Das verunsicherte Europa, Frankfurt a.M. 1992, S.20ff, hier S.29.

5 So z.B. Paul Kennedy, In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert, Frankfurt a.M. 1993; weitaus vorsichtiger und allgemeiner Daniell Bell, Einige Ausblicke ins 21. Jahrhundert, in: Merkur 11/12 1990, S.965ff.

6 Vgl. Michael Bonder/Bernd Röttger/Gilbert Zieburg, Deutschland in einer neuen Weltära. Unbewältigte Herausforderungen, Opladen 1992; Frank Deppe, Jenseits der Systemkonkurrenz. Überlegungen zur neuen Weltordnung, Marburg 1991.

problem der gegenwärtigen Krisen und Instabilitäten ist jedoch eher sozialer "Natur". Wachsende regionale Disparitäten, die Prozesse sozialer Polarisierung und Marginalisierung, veränderte soziale Kräftekonstellationen und politische Blockbildungen sowie die Reideologisierung sozialer Verhältnisse verweisen darauf, daß das "normale" Verlaufsmuster gesellschaftlicher Reproduktion nachhaltig gestört ist. Betroffen sind dabei nicht nur einzelne Regionen und Nationalstaaten. In ganz Europa und im Weltmaßstab zerfallen die ökonomischen und sozialen Zusammenhänge. Die Renaissance der "sozialen Frage" erhält in diesem Umfeld ihre besondere Brisanz und potentielle "Sprengkraft", oftmals in Form rechtspopulistischer Bewegungen. Nichtsdestoweniger halten fast alle westeuropäischen Staaten an den wirtschaftspolitischen Strategien der neoliberalen Weltmarktorientierung fest, so daß die gesellschaftliche Kohäsion mehr und mehr schwindet. Die sozialpolitischen Arrangements zersetzen sich gleichsam durch einen doppelten Druck: von außen wirkt der Modernisierungszwang des globalisierten Kapitalismus und von innen wächst die Last der sozialen Folgeprobleme der "Marktherrschaft", d.h. Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit, Gewaltbereitschaft und Kriminalität etc. Die Politik der materiellen Kompensationen für soziale Benachteiligungen stößt angesichts verengter Verteilungsspielräume an ihre Grenzen.

In Europa ist dieser Szenenwechsel besonders ausgeprägt. Der Zusammenbruch des Realsozialismus wirkte hinsichtlich der gesellschaftlichen Umbrüche gleich zweifach als Katalysator. So mehren sich durch die "Lateinamerikanisierung" Osteuropas zum einen die Gefahrenpotentiale und Unsicherheiten. Ansatzweise erfassen sie per Migration und Verlagerung von Produktionsstätten bereits heute den Westen des Kontinents. Und zum anderen entfällt nach der Beendigung des "imaginären Krieges"⁷ eine zentrale "von außen" ideologisch stabilisierende Einflußgröße. Die "geborgte Identität" des kapitalistischen Westens ist dahin; zukünftig kann er sich nicht mehr in Abgrenzung zum Realsozialismus legitimieren. Dies wiegt umso schwerer, als auch die identitätsstiftende Kraft des fordistischen Wachstumsmodells erschöpft ist: die Gleichsetzung von Fortschritt mit wirtschaftlichem Wachstum, materiellem Reichtum und sozialer Sicherheit verliert angesichts der gewaltigen Problemlagen fortwährend ihre Verankerung im Alltagsbewußtsein.

Überdies bleibt nicht zu vergessen, daß mit den welthistorischen Umbrüchen auch die Orientierungspunkte und Zielsetzungen der EG-Integration - "Bollwerk" gegen den "Realsozialismus", politische Kontrolle der Bundesrepublik sowie die ökonomische Konkurrenz und politische Kooperation mit den USA - unter den veränderten Bedingungen neu definiert werden müssen. In der Nachfolge des "Binnenmarktprojekts" waren die Beschlüsse von Maastricht hierzu kaum geeignet. Heute ist der Vertrag über die Europäische Union aus verschiedensten Gründen umstrittener denn je.⁸ Der wohl gewichtigste - politisch jedoch kaum artikulierte - Einwand weist darauf hin, daß er in erster Linie eine wirtschaftspolitische Strategie verordnet, die triadefixiert auf Deregulierung und monetäre Stabilität setzt, damit zugleich den Primat der Ökonomie festigt und in der Folge die soziale Desintegration, Polarisierung und Fragmentierung noch weiter verstärkt.⁹

7 Vgl. Mary Kaldor, Der imaginäre Krieg. Eine Geschichte des Ost-West-Konflikts, Hamburg/Berlin 1992.

8 Vgl. Frank Deppe/Michael Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Nr.10, Marburg 1993.

9 Vgl. Elmar Altwater/Birgit Mahnkopf, Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht, Münster 1993.

Die einzelnen Artikel versuchen der komplexen, unübersichtlichen und bisweilen turbulenten Entwicklung des grob abgesteckten Untersuchungsfeldes dadurch Rechnung zu tragen, daß sie auf einen durchgehenden Deutungsansatz verzichten und sich stattdessen ausgewählten Aspekten zuwenden. Einleitend thematisiert der Beitrag von Hans-Jürgen Bieling übergreifende staats- und politiktheoretische Fragen. Die allseits beklagte "Krise der Politik" verweist auf gravierende Regulierungs- und Legitimationsdefizite, die zudem einen umfassenden Funktionswandel des staatlichen Institutionensystems anzeigen. Vor diesem Hintergrund werden unterschiedliche Theorien politischer Steuerung auf ihre Erklärungskraft überprüft. Die drei nachfolgenden Aufsätze befassen sich mit internationalen Entwicklungsdimensionen; unter anderem, um die westeuropäische Situation mit Bezug auf die beiden anderen Pole der Triade, Ostasien und Nordamerika, einzuordnen. Choon-Kweon Koo untersucht die besonderen "Erfolgsbedingungen" des japanischen "Modells" und kommt zu dem Ergebnis, daß die spezifische Konfiguration des Kapitals ein gewichtiges, wenn nicht ausschlaggebendes Erklärungsmoment darstellt. Danach bilanzieren Eva Lavon und Dieter Plehwe die US-amerikanischen Reorganisations- und Modernisierungsanstrengungen. Reengineering, Handelspolitik sowie die sozial- und infrastrukturellen Vorhaben scheinen nicht in der Lage, der gesellschaftlichen Desintegration durchgreifend entgegenzuwirken. Kurt Hübner sondiert anschließend die sozioökonomischen Voraussetzungen und Probleme, denen die osteuropäischen Transformationsökonomien bei dem Versuch ausgesetzt sind, sich in den Weltmarkt zu integrieren.

Den Ausführungen über die internationalen Rahmenbedingungen folgen vier Beiträge, die sich mit grundlegenden Fragen der ökologischen, sozialen und politischen Entwicklung Westeuropas auseinandersetzen. Corell Wex verdeutlicht anhand des "Global-City-Konzepts", daß im Zentrum der voranschreitenden internationalen Vernetzung die finanzkapitalistischen Metropolen stehen. Weil dabei die räumlichen und stofflich-konkreten Dimensionen des Vergesellschaftungsprozesses ausgeblendet und politisch ignoriert werden, ballt sich in den Großstädten der ökologisch-soziale Sprengstoff. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Anja Bultemeier in der Analyse der wachsenden Arbeitslosigkeit in der EU. Besorgniserregend ist die Entwicklung der Arbeitsmärkte unter anderem deshalb, weil die vorherrschenden wirtschaftspolitischen Strategien den strukturellen Fehlentwicklungen nicht entgegensteuern, sondern noch verstärken. Der Fortgang der EU-Integration kann davon nicht unberührt bleiben. Anschließend wendet sich Michael Felder der Europäisierung der industriepolitischen Debatte zu. Auch wenn die vorliegenden politischen Konzeptionen zwischen der Orientierung auf den Markt oder Staat pendeln, bleiben sie doch nahezu allesamt weltmarktbestimmten Effizienzkriterien verhaftet. Ökologisch-soziale Kriterien bleiben hingegen weitgehend unartikuliert. Eine vergleichbare Entwicklung vollzieht sich auf dem Gebiet der Tarifpolitik. Wolfram Burkhardt arbeitet heraus, daß sich im Zeichen von "Standortdebatte", Binnenmarkt, den Konvergenzbeschlüssen von Maastricht und der deutschen Vereinigung der Druck auf die sozial- und lohnpolitischen Ansprüche immens erhöht hat. Weit entfernt von der Europäisierung des "Modells Deutschland" werden die Gewerkschaften zusehends aus korporatistischen Übereinkünften herausgedrängt. Zum Abschluß verortet Frank Deppe die Debatte über einen neuen Gesellschaftsvertrag im Kontext von gesellschaftlichem Formationswandel, Krisenwahrnehmung und Erneuerungsbewußtsein. Er arbeitet dabei heraus, daß der harmonisierende Ruf nach einem neuen Vertrag die rivalisierenden gesellschaftspolitischen Konzepte, Inhalte und Interessen nicht überdecken darf.

Marburg, im August 1994, *Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe*

Hans-Jürgen Bieling

Politische Systeme unter Transformationsdruck - soziale Desintegration und institutioneller Wandel in Westeuropa

1. Einleitung: Politische Verwerfungen

Vor kurzem noch als "beste aller Gesellschaften" unangefochten, zeigt sich der westliche Kapitalismus krisengeschüttelt: Wirtschafts- und Strukturkrisen, Staatsverschuldung, Massenarbeitslosigkeit, Wohnungsnot, ökologische Gefahrenlagen etc. rufen in der Bevölkerung Ängste, Unsicherheiten, Fortschritts- und Lebensweisekonflikte sowie Resignation hervor. Das politische System bleibt davon nicht unberührt. Die Regierungen verlieren an Zustimmung, ohne daß oppositionelle Alternativen den Mißmut auffangen können; der Modus von politischer Konkurrenz und Machtwechsel steht also zur Disposition. Unübersehbar ist die nachlassende Bindekraft der politischen Institutionen. Sicherlich wäre es überzogen, jede Disfunktionalität als Gefährdung der systemischen Stabilität zu interpretieren. Politische Skandale können eine "reinigende" Wirkung zeitigen, und veränderte parteipolitische Orientierungen müssen keinen Wandel in der Systemunterstützung anzeigen. Da der Loyalitätsentzug jedoch über die großen "Volksparteien" hinausgreift und sich zusehends auf fast alle Einrichtungen des politischen Lebens erstreckt, gewinnt die alte Legitimationsdebatte der 70er Jahre unter veränderten Vorzeichen neue Aktualität.

Damals standen auf der einen Seite Ansätze, die die Überforderung des Staates kapitalismuskritisch analysierten und die anwachsenden Legitimationsdefizite auf ein strukturelles Dilemma, d.h. die Verlagerung von Krisen und Konflikten ins politische System, zurückführten: die Dynamik kapitalistischer Vergesellschaftung verursacht eine Vielzahl von Nebenprodukten - wirtschaftliche, soziale und ökologische Krisen. Nachfolgend expandiert der politische Steuerungsmechanismus, wodurch sich zugleich dessen Legitimationsbedarf erhöht. Das sozio-kulturell erzeugte Legitimationspotential (sozialer Sinn) bleibt hingegen zurück. Dies ist unter anderem dadurch begründet, daß die Anerkennungswürdigkeit der politischen Ordnung nicht durch systemische Prozesse, die den Kriterien ökonomischer und administrativer Rationalität folgen, zu beschaffen ist.¹ Die Gegenargumentation sah das eigentliche Systemproblem des Kapitalismus in der Erhaltung politischer Stabilität und Regierbarkeit. Unter Vorgabe der vorherrschenden normativen Orientierungen, bestehender Rechte und institutioneller Verfahren rechtfertigte sie die westlichen Demokratie als die bestmögliche und effizienteste aller Regierungsformen; die faktische Stabilität konnte als Bestätigung der Legitimationsgrundlagen interpretiert werden. Gleichwohl stellte auch diese Position das Problem einer Überstrapazierung und Politisierung staatlicher Aktivitäten fest. Anstelle erweiterter Partizipations- und Demo-

1 Vgl. hierzu Jürgen Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt a.M. 1973; ders., Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme, PVS Sonderheft 7/1976, S. 39ff; Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt a.M. 1972; ders., "Krisen und Krisenmanagement": Elemente einer politischen Krisentheorie, in: Martin Jänicke (Hrsg.), Herrschaft und Krise. Beiträge zur politikwissenschaftlichen Krisenforschung, Opladen 1973, S. 197ff.

kratisierungsschritte plädierte sie jedoch für die Begrenzung des staatlichen Aufgabenbereichs.²

Im Vergleich zur damaligen Diskussion lassen sich heute sicherlich einige Parallelen feststellen. Ein gravierender Unterschied besteht allerdings darin, daß sich das Kampffeld und die Debatten, aufgrund derer sich die offiziellen politischen Institutionen delegitimieren, verschoben haben. Vor gut zwanzig Jahren klagte in der Nachfolge von Studentenunruhen und Klassenkämpfen eine wachsende Bevölkerungsgruppe emanzipative und solidarische Werte ein, hinterfragte das politische Establishment also von links; wobei dieses in Gestalt der sozialliberalen Koalition einige der Forderungen aufgriff und "von oben" entschärfte. Heute hingegen enthält der Vertrauensentzug, der sich wie ein "Flächenbrand" nahezu über ganz Westeuropa ausbreitet und an den Grundfesten der liberalen Demokratie rüttelt, zumeist eine starke Rechtsorientierung. Die Erhaltung der bisherigen Lebensweise soll gegen "Eindringlinge", "Sozialschmarotzer" und all diejenigen, die "nationale" bzw. "europäische" Interessen bedrohen - notfalls auch gewaltsam - verteidigt werden. Dem Auseinanderdriften ihrer Klientel stehen die etablierten Massenorganisationen - Parteien, Gewerkschaften, Kirchen etc. - bislang mehr oder weniger ratlos gegenüber: verzweifelt ringen sie nach Antworten auf Mitgliederverlust, Wahlenthaltung und den rechtspopulistischen "Aufschrei" gegen das System.³

Nicht zuletzt ist es das Aufleben regionalistischer Bewegungen, das den Druck auf die etablierte Politik erhöht. Auf jeweils besondere Art und Weise untergraben die Lega in Italien, die Korsen in Frankreich, die Basken und Katalanen in Spanien, die Spaltung von Wallonen und Flamen in Belgien sowie die Schotten, Waliser und Nordiren in Großbritannien die Festigkeit und Kohärenz der nationalstaatlichen Institutionen. Selbst Gesellschaften, denen regionalistische Ambitionen bislang fremd waren, erleben eine Aufwertung der Region. Zwar ist die Rede vom Aufstieg des "region states"⁴ überzogen, dennoch ist die wachsende Bedeutung, die regionalen Entwicklungsfaktoren - Infrastruktur, Dienstleistungen, Konsummuster etc. - zukommt, kaum mehr zu leugnen.⁵ Die Vertiefung regionaler Disparitäten bleibt dabei nicht aus. Im Zeichen verschärfter Verteilungskonflikte werden daher die Transfer- und Kompensationszahlungen, die die Kluft zwischen strukturschwachen Gebieten und Modernisierungszentren vermindern sollen, zunehmend wohlstandschauvinistisch politisiert.

Obwohl die rechtspopulistischen und regionalistischen Indikatoren bereits darauf hinweisen, daß die "Krise der Politik" nur mit Bezug auf die veränderte weltwirtschaftliche,

-
- 2 Vgl. hierzu Wilhelm Hennis, Legitimität. Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme, a.a.O., S. 11ff; Ulrich Matz, Zur Legitimität der westlichen Demokratie, in: Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.), Die Rechtfertigung politischer Herrschaft: Doktrinen und Verfahren in Ost und West, Freiburg; München 1978, S. 27ff; Paul Kevenhörster, Legitimationsdoktrinen und Legitimationsverfahren in westlichen Demokratien. Zu Bestimmungsfaktoren und Defiziten der Systemlegitimierung, in: Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz (Hrsg.), Die Rechtfertigung politischer Herrschaft, a.a.O., S. 59ff.
 - 3 Zum Überblick vgl. Hans-Georg Betz, Radikal rechtspopulistische Parteien in Westeuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44/91, S. 3ff; ders., Krise oder Wandel? Zur Zukunft der Politik in der postindustriellen Moderne, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 11/93, S. 3ff; Christoph Butterwegge/Siegfried Jäger (Hrsg.), Rassismus in Europa, Köln 1992; und Reinhard Kühnl, Der Aufstieg der extremen Rechten in Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/92, S. 730ff.
 - 4 Kenichi Ohmae, The rise of the region state, in: Foreign Affairs, Spring 1993, S. 78ff.
 - 5 Vgl. Margit Mayer, "Postfordismus" und "lokaler Staat", in: Hubert Heinelt/Hellmut Wollmann, Stadtpolitik und lokale Politikforschung in der 80er und 90er Jahren, Basel; Boston; Berlin, S. 31ff.

weltpolitische und gesellschaftliche Realität erklärt werden kann, bleibt die Diskussion hierzulande oftmals borniert. Zumeist starrt sie auf die Skandale, die Beutementalität, die Abgehobenheit und den weitreichenden Einfluß der Parteien⁶ - Stichwort: "Parteienfilz". Hinzu kommt der Kompetenzverlust, die mangelnde Professionalität und die schwindende Entscheidungsfähigkeit der "politischen Klasse".⁷ Wie man angesichts der wechselseitigen Schuldzuweisungen feststellen kann, haben sich derartige Einschätzungen bereits in der Sphäre der politischen Repräsentation niedergeschlagen. Sie können die allgemeine Ratlosigkeit der beteiligten Akteure jedoch nur oberflächlich verdecken. Viele interpretieren die "Krise der Politik" als ein reines Marketing- bzw. Vermittlungsproblem: Politik werde nur schlecht "verkauft". Die Suche nach Auswegen aus der Malaise bleibt denn auch weitgehend technokratischen Maßnahmen verhaftet.⁸ Bestenfalls steht der symbolische Effekt im Vordergrund. Häufig weist jedoch die Reklamierung von Professionalität und Führungsfähigkeit, indem sie sich an der Aufrechterhaltung des status quo orientiert, in eine autoritäre Richtung. Wirkliche Alternativen zur bisherigen Funktionsweise des politischen Systems gelangen hingegen nicht auf die Tagesordnung; schließlich würden sie zugleich die Zielsetzungen und Kriterien der gesellschaftlichen Entwicklung thematisieren.

Die Tendenz zur symbolischen Politik findet ihren Ausdruck in der "Amerikanisierung" der politischen Organisationen.⁹ Da inhaltliche Alternativen und Konflikte in den Hintergrund treten - viele Parteien sind ihrem Selbstverständnis nach "entideologisiert" -, müssen politische Differenzen zunehmend inszeniert, symbolisch aufgedonnert und populistisch dargereicht werden. Überdies drängt auch in Europa die nachlassende Organisationskraft die Parteien zur Kommerzialisierung des politischen Wettstreits. Ihnen bleibt, da die politischen Debatten am Arbeitsplatz, in Vereinen oder im Bekanntenkreis eine immer geringere Rolle spielen, fast nurmehr der Weg über die Medien. Oftmals geht die medien-gerechte Präsentation von Politik mit einem Realitätsverlust der Parteien einher. Trotz aller berechtigten Klagen über die Vermarktung von Politik, drängt sich letztlich jedoch die grundlegende Frage auf, "ob dieser Prozeß bei zunehmendem Verlust der Fähigkeit des politischen Systems, die ganze Gesellschaft zu mobilisieren, nicht unvermeidlich ist."¹⁰

Hieran anknüpfend gehen die nachfolgenden Ausführungen der Hypothese nach, daß die Ursachen der politischen Krisenprozesse in den veränderten Spielräumen staatlichen und parteipolitischen Handelns zu suchen sind. Zunächst werden daher einige neuere Beiträge zur politischen Steuerung und Regulierung diskutiert. Ihr Ergebnis lautet nahezu einhellig: mit der Flexibilisierung und Dezentralisierung von politischen Steuerungsleistungen

6 Eine Auswahl bieten Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hoffmann und Werner A. Perger, Frankfurt a.M. 1992; Hans Wallow (Hrsg.), Die Verdrossene Gesellschaft. Richard von Weizsäcker in der Diskussion, Düsseldorf und Wien 1994; Erwin K. Scheuch/Ute Scheuch, Cliques, Klüngel und Karrieren, Über den Verfall der politischen Parteien, Hamburg 1992; Hans Herbert von Arnim, Ist die Kritik an den politischen Parteien berechtigt?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 11/93, S. 14ff.

7 Vgl. Klaus von Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt a.M. 1993.

8 Vgl. Thomas Leif, Hoffnung auf Reformen? Reformstau und Partizipationsblockaden in den Parteien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 43/93, S. 24ff.

9 Vgl. Klaus von Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat, a.a.O., S. 162ff; Rolf Ebbinghausen, Die Massierung politischer Skandale - Symptom für Steuerungs- und Legitimationsprobleme staatlicher Politik in der jüngeren Vergangenheit, in: Hans-Dieter Klingemann/Wolfgang Luthardt (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse, Opladen 1993, S. 136f.

10 Klaus von Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat, a.a.O., S. 167.

reagieren die politischen Institutionen auf aktuelle gesellschaftliche Erfordernisse. Die Begründung des sozialwissenschaftlichen main-streams ist allerdings zumeist defizitär, denn die sozioökonomischen Grundlagen dieser Entwicklung bleiben außer Acht. Im Gegensatz dazu nimmt die neogramscianische Politiktheorie explizit auf die sozialen Interessenlagen und politischen Auseinandersetzungen Bezug. Die weiteren Erläuterungen konkretisieren ihre Gedanken in zwei Schritten. Erst geht es um die politischen Regulierungsschwierigkeiten im Kontext welthistorischer Umbrüche. Danach wird abschließend die Richtung skizziert, in die sich das institutionelle System unter den Bedingungen anhaltender Steuerungs- und Legitimationsprobleme gegenwärtig transformiert. Rechtspopulistische Formationen scheinen dabei die deutlich besseren Karten zu besitzen.

2. Die Diffusion des Politischen entmachtet den Nationalstaat

Seit geraumer Zeit schwanken die Analysen der staatlichen Steuerungs- und Regulierungsfähigkeit zwischen euphorischen und pessimistischen Überzeichnungen.¹¹ Unübersehbar verweisen die krassen Gegensätze, Unsicherheiten und Kehrtwenden auf den jeweiligen Zeitkern steuerungstheoretischer Betrachtungen. Einander widersprechende Erklärungsansätze reflektieren zum einen die tiefgreifenden gesellschaftlichen Umbrüche und Modernisierungsschübe der letzten zwanzig Jahre; zum anderen sind die Veränderungen staatlicher Handlungsoptionen ebenso Ausdruck aktueller politischer Auseinandersetzungen.

2.1. Das Steuerungsproblem I: Subpolitisierung, neue Konfliktlinien und anti-liquierte Institutionen

Den zeithistorischen Einflüssen kann sich auch die reflexive Modernisierungstheorie von Ulrich Beck nicht entziehen. Der Unterschied zwischen der "Risikogesellschaft"¹² und der sieben Jahre später verfaßten "Erfindung des Politischen"¹³ ergibt sich denn auch weniger aus den theoretischen Überlegungen als vielmehr aus dem gewandelten politischen Kontext. Die theoretischen Reflexionen der "Risikogesellschaft" standen ganz im Zeichen der aufstrebenden "neuen sozialen Bewegungen". Mit ihnen traten neue politische Akteure auf den Plan, deren Verhalten in hohem Maße durch Individualisierung, Wertewandel und ökologisches Bewußtsein geprägt war. Vor allem sie waren es, die sich gegen "traditionelle", d.h. "staats- und parteifixierte" Politikformen wandten. Indem sie die Nebenfolgen der Modernisierung thematisierten, trieben sie die "Entgrenzung der Politik" voran. Die Politik verändert dadurch ihren Charakter. Inhalte und Konfliktlinien beziehen sich immer weniger auf die etablierten zentralstaatlichen Institutionen, deren Steuerungs- und Interventionskapazitäten die politischen Herausforderungen kaum mehr bewältigen können. Der Übergang zur Subpolitik ist daher unvermeidbar. Zugespitzt formuliert Beck: "Das Politische wird unpolitisch und das Unpolitische politisch."¹⁴

11 Vgl. Klaus von Beyme, Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt a.M. 1991, S. 90ff; Ulrich Jürgens, Entwicklungslinien der staats-theoretischen Diskussion seit den siebziger Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 9-10/90, S. 14ff.

12 Ulrich Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M. 1986.

13 Ulrich Beck, Die Erfindung des Politischen, Frankfurt a.M. 1993.

14 Ulrich Beck, Risikogesellschaft ..., a.a.O., S. 305.

In der "Erfindung des Politischen" knüpft Beck an diese Überlegungen an.¹⁵ Der Epochenbruch von der Industrie- zur Risikogesellschaft erzwingt neue gesellschaftliche Regeln und Institutionen, denn an die Stelle von alten Gegnerschaften treten neue politische Inhalte, Formen und Koalitionen: von dem Vertrauen auf Fortschritt und Zweckrationalität, der Überhöhung der Moderne und der positiven Bewertung funktionaler Differenzierung wird Abschied genommen. Laut Beck treten stattdessen neue "Grundsatzkonflikte" - "sicher/unsicher", "innen/außen", "politisch/unpolitisch" - hervor.¹⁶ Die unscharfen Konflikte des "und" ersetzen die klaren Lager des "Entweder-oder". Allerdings verläuft der Übergang nicht reibungslos. Er vollzieht sich als Auseinandersetzung zwischen Kräften einer radikalisierten Moderne, die für eine diskursive Modernisierung und Politisierung "von unten" stehen, und der Gegenmoderne, d.h. Formen einer säkularisierten Religion oder hergestellten Fraglosigkeit. Zudem spitzt sich durch das Ende des Kalten Krieges - der damit im Westen hervorgerufenen "Sinnkrise", den wachsenden Unsicherheiten, verlorenen Abgrenzungen etc. - der politische und institutionelle Innovationsdruck nochmals zu. Indem die erstarrte oder zementierte Politik aufbricht, ergibt sich für die politischen Akteure zwangsläufig ein Rollenwechsel und Legitimationsvakuum.¹⁷

Den tieferen Grund für die "Krise der Politik" sieht Beck in der Krise der industriegesellschaftlichen Selbstgewißheit begründet: zum einen zerbröseln die "Allianz zwischen Staat, Wissenschaft, Technik und Wirtschaft" im Westen; zum anderen ist nach dem Zusammenbruch des "Realsozialismus" auch die östliche Variante des Technik- und Machbarkeitsfetischismus deutlich diskreditiert.¹⁸ Die Subpolitisierung wird hierdurch nachhaltig gefördert. Allerdings vollzieht sich ein Kategorienwandel des Politischen, ohne daß sich die etablierten politischen Akteure und Institutionen auf die neuen Erfordernisse einstellen und selbst transformieren. Ungeachtet der veränderten gesellschaftlichen und weltpolitischen Konstellation bewegen sie sich weiterhin im Rahmen der alten Spielregeln. Dadurch unterhöheln sie aber tendenziell ihre eigene Handlungsbasis: Denn auch wenn die Parteien, Gewerkschaften und sonstigen Organisationen den umfangreichen Stoff für politische Konflikte stets aufs Neue einzufangen versuchen; richtig greifen, oder gar bewältigen können sie die neuen Problemlagen nicht mehr. Immer deutlicher tritt hervor, daß sie nur mehr in der Lage sind, eine "regelverändernde Nichtpolitik" - die politischen Regeln wandeln sich jenseits ihres Einflusses - zu betreiben.¹⁹ Noch immer operieren sie mit einer antiquierten Politik, die sich im Kern auf die Fortschrittskoalition aus Technik und Ökonomie stützt. Diese Koalition verliert allerdings unvermeidlich ihre Legitimität, da sich die Strategien technologischer Modernisierung und militärpolitischer

15 Trotz der facettenreichen Darstellung, gelingt es Beck nur bedingt, die Kernthesen der "Risikogesellschaft" durch ihre Aktualisierung zu retten. Im veränderten weltpolitischen und gesellschaftlichen Kontext treten zwei Probleme hervor: Erstens findet der positive Bezug auf die Subpolitik immer weniger seine Entsprechung im Bewußtsein der sozialen Akteure. Ohne handlungstheoretische Vermittlung verlieren alternative strategische Optionen an Überzeugungskraft. Zweitens tritt Subpolitik zunehmend selbst als zerstörerische Potenz auf. Mit den Ausführungen über die "Gegenmoderne", d.h. das Anschwellen nationalistischer, rechtspopulistischer und rassistischer Bewegungen, geht Beck darauf ein. Doch trotz des produzierten Chaos und wachsender Unerträglichkeiten ist er nicht besonders skeptisch und betont die vielfältigen Chancen, die sich in der derzeitigen Situation ergeben.

16 Vgl. Ulrich Beck, Die Erfindung ..., a.a.O., S. 96ff.

17 Vgl. Ulrich Beck, Der feindlose Staat. Militär und Demokratie nach dem Ende des Kalten Krieges, in: Siegfried Unseld (Hrsg.), Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland, Frankfurt a.M. 1993, S. 106ff; ders., Zurück in die Zukunft, in: Der Spiegel 47/1993, S. 56ff.

18 Vgl. Ulrich Beck, Die Renaissance des Politischen, in: Gemo 10/92, S. 601.

19 Vgl. Ulrich Beck, Die Erfindung ..., a.a.O., S. 213f.

Abschreckung als unzeitgemäß erweisen. Der gesellschaftliche Basiskonsens, den die politischen Organisationen nie aktiv herstellen mußten, ist also brüchig, d.h. nicht einfach mehr abrufbar. Daher äußert sich die Krise der Politik als "Doppelkrise", denn sie erfaßt sowohl die Regierung als auch die Opposition.²⁰

Allerdings darf daraus nicht kurzschlüssig abgeleitet werden, daß die Tendenz zur Subpolitik zwangsläufig in die Politikverdrossenheit mündet. Zunächst ergibt sich aus der Beck'schen Argumentation nur ein widerspruchsvolles Vielengagement, das über den bisherigen Rahmen des Politischen hinaus drängt. Charakter und Ort der Politik verändern sich. Erst in einem zweiten Schritt, wenn die politischen Organisationen und Institutionen auf den gesellschaftlichen Wandel nicht adäquat reagieren, tragen sie selbst zu ihrer Delegitimierung bei. Eingebettet ist dieser Vorgang in die Metamorphose des Staates, d.h. den Übergang vom Handlungs- zum Verhandlungsstaat, in dem die Enthierarchisierung von Entscheidungsstrukturen und Prozesse der politischen Selbstorganisation den Staat als steuerndes Zentrum ablösen.²¹

2.2. Das Steuerungsproblem II: Selbstreferenz und Eigensinn sozialer Systeme

Auch die Systemtheorie hat den Abschied vom interventionistischen Wohlfahrtsstaat längst eingeläutet. Das, was bei Beck mit der Tendenz zur Subpolitik umschrieben ist, interpretiert die Systemtheorie ungleich abstrakter als den Vollzug funktioneller Differenzierung und Komplexitätssteigerung gesellschaftlicher Teilsphären.²² Der aktive Staat als Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat scheiterte einerseits an seinen Erfolgen, andererseits aber auch daran, daß er die Komplexität und Dynamik der Gesellschaft unterschätzte.²³ Dies bedeutet nicht, daß alle seine sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Funktionen ausgeübt haben. Im Gegenteil, auf Grundlage der geldbasierten staatlichen Infrastruktur - vor allem der Finanz- und Steuersysteme - stellen sie der Gesellschaft nach wie vor kollektiv verbindliche Entscheidungen bereit. Allerdings reichen die wohlfahrtsstaatlichen Steuerungsleistungen zunehmend weniger aus und scheitern an den größtenteils selbst gesetzten Anforderungen.²⁴

20 Vgl. ebd., S. 219ff.

21 Vgl. ebd., S. 189ff und S. 214ff.

22 Im Unterschied zu Beck, der der zerstörerischen Potenz systemischer Rationalitäten durch neue Vermittlungsinstanzen und Synthesen entgegenzutreten will, begreift die soziologische Systemtheorie den Vorgang der systemischen Autonomisierung und Selbstreferenz als geschichtsmächtige, gleichsam unhintergehbare Entwicklung, angetrieben durch Prozesse der Säkularisierung, Kontingenzsteigerung und Zivilisierung. Doch gibt es auch Unterschiede innerhalb der Systemtheorie: Während Willke die Frage nach einer vernünftigen gesellschaftlichen Identität keineswegs als trivial betrachtet und der staatlichen Reorganisation diesbezüglich eine wichtige Bedeutung beimißt, huldigt Luhmann weitaus stärker einem äußerst restriktiven Politikverständnis und Steuerungspessimismus. Vgl. Klaus von Beyme, Theorie der Politik ..., a.a.O., S. 139ff und S. 351f; Fritz W. Scharpf, Politische Steuerung und Politische Institutionen, in: PVS 1/1989, S. 10ff. Akzeptiert man die theoretischen Prämissen, ist Luhmanns Argumentation konsequenter; Willke bezahlt hingegen den höheren Realitätsgehalt seiner Aussagen mit einem argumentativen Eiertanz, oder positiv gewendet: er flüchtet sich in die Fähigkeit zur Ironie.

23 Vgl. Helmut Willke, Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentristischer Gesellschaft, Frankfurt a.M., S. 22 und S. 109.

24 Vgl. Niklas Luhmann, Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme, in: Udo Bernbach, Politische Theoriengeschichte, PVS Sonderheft 15/1984, S. 115ff; Gerda Bohmann, Paradigmata im Verständnis des Wohlfahrtsstaates. Zum Wiederaufleben der Staatstheorie in den Sozialwissenschaften, in: ÖPZ 1/1993, S. 9f.

Zunächst deckt sich die These der Überforderung des Wohlfahrtsstaates mit vielen anderen Analysen. Ein wesentliches Merkmal der Systemtheorie besteht jedoch darin, daß sie die Bedeutung politischer Institutionen von vornherein als gering einschätzt. Der Staatsbegriff ist für sie eine veraltete Theorieablagerung. Sie verwendet ihn allein noch als "Formel für die Selbstbeschreibung des politischen Systems der Gesellschaft"²⁵, das seinerseits nur ein System unter vielen anderen ist. Gesellschaft wird folglich ohne Spitze und Zentrum, d.h. ohne vorrangiges Leitsystem gedacht. Die Vorstellung einer einheitlichen Gesellschaft, die zugleich tragfähige politische Anleitungen liefert, gehört unweigerlich der Vergangenheit an.

Früher wurde die Entfaltung des Primats der funktionalen Differenzierung noch gebremst: im Obrigkeitsstaat durch die funktionale Dominanz der Politik, in der bürgerlichen Gesellschaft durch die der Wirtschaft. Konnte sich damit noch der Primat der Ökonomie durchsetzen, so ist heute kein alles überwölbendes Funktionssystem mehr in Sicht.²⁶ Statt dessen sieht Willke die Zeit für ein ganz neuartiges Prinzip gekommen, das die einzelnen Subsysteme zur Organisation einer einheitlichen, aber dezentralisierten Gesellschaft zusammenfügt; vorausgesetzt, die Möglichkeit eines Projekts der rationalen Gesellschaft bestehe überhaupt noch. Die Idee des Staates könne hierbei allenfalls in Form seiner virtuellen Selbstanbindung an denkbare Optionen, nicht mehr als äußere Zwangsinstanz Bestand haben.

Auch wenn die Selbstbeschreibung des politischen Systems als Wohlfahrtstaat mittlerweile überholt sei, gilt dies nicht für das generelle Problem der politischen Steuerung. Analog zur Herausbildung des Wohlfahrtsstaates, dem ein gesellschaftlicher Mangel an Geld zugrunde lag, zieht daher, so Willke, im Zeichen der Informationsgesellschaft - Wissen ist knapp - heute der Supervisionsstaat herauf.²⁷ Dessen Aufgabe liegt vor allem darin, auf der Grundlage einer wissensbasierten Infrastruktur neue kollektiv verbindliche Entscheidungen bereitzustellen, die die anderen Gesellschaftssysteme aufnehmen und zu ihrer Selbständerung nutzen können. Konkret läuft dies über die Kontrolle von Wissen durch den Ausbau von Forschungsinstituten, Expertensystemen und Beratungsinstitutionen. Steuerung darf also nicht im üblichen Sinne interpretiert und somit mißverstanden werden; die Vorstellung vom direkten Einfluß auf die Bedingungen, Strukturen und Parameter anderer Systeme ignoriert die Probleme der Einführung von Änderungsmaßnahmen.²⁸ Dies ist um so gravierender, als die Verarbeitung seitens der intervenierten Systeme vorgegeben ist. Ihr Reproduktionsmodus stützt sich gewissermaßen auf eine unantastbare, da existenziell wichtige Hardware. Systemtheoretisch gesprochen: der binäre

25 Niklas Luhmann, Staat und Politik, a.a.O. S. 102. Die Differenz zwischen Staat und politischem System erhält dadurch ihre Bedeutung, daß politische Prozesse fortlaufend auf den Staat bezug nehmen. Als Sinngebungsinstanz, Leitidee oder Referenzrahmen liefert dieser die Normen und Werte, nach denen sich das politische System selbstbezüglich transformiert.

26 Vgl. Helmut Willke, Abwicklung der Politik, in: Siegfried Unseld (Hrsg.), Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland, Frankfurt a.M. 1993, S. 61; ders., Staat und Gesellschaft, in: Klaus Dammann u.a. (Hrsg.), Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen 1994, S. 20f.

27 Vgl. Helmut Willke, Ironie des Staates ..., S. 267ff.

28 Vgl. Niklas Luhmann, Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: PVS 1/1989, S. 4ff; ähnlich Helmut Willke, Regieren als die Kunst systemischer Intervention, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und "Staatskunst", Opladen 1991, S. 37ff.

Code²⁹ oder das leitende Handlungsschema sorgt für die operative Geschlossenheit und autonome Identität des jeweiligen Systems. Nur die Programme, die die Operationsweise des Codes präzisieren, sind veränderbar und können über die entsprechenden Druckstellen äußere Einflüsse aufnehmen. Politische Steuerung kann, da sich komplexe Systeme selbst steuern, somit allenfalls in Form der dezentralen Kontextsteuerung erfolgreich sein: sie darf nicht den systemischen Eigensinn der anderen Systeme verletzen und muß zudem über die Umwelt Informationen bereitstellen, die nach Maßgabe der Teilsysteme relevant sind und auf die gewünschte Weise verarbeitet werden.³⁰

Ähnlich wie die Theorie der reflexiven Modernisierung sieht nun auch die Systemtheorie die "Krise der Politik" darin begründet, daß das politische System auf die veränderten gesellschaftlichen Anforderungen noch nicht reagiert und die Programmierung umgestellt hat. Nach wie vor verstrickt es sich aufgrund seiner expansiven Aufgabenbestimmung in systemfremde Probleme, ohne jedoch über spezifische Machtmittel und hinreichende Interventionsstrategien zu verfügen.³¹ Daß die staatliche Politik nicht mehr souverän über Probleme entscheiden kann, hat aber auch eine andere Seite: die zentrifugale Dynamik gesellschaftlicher Entwicklung erzeugt subsystemische Egoismen, die den Bestand unabdingbarer kollektiver Güter zu zersetzen drohen.³² Ohne die Reorganisation und Selbstbescheidung anderer gesellschaftlicher Systeme bleiben die politischen Anstrengungen erfolglos; die notwendigen gesellschaftlichen Optionen kann die Politik nicht mehr alleine bereitstellen.

Um im Rahmen ihrer Möglichkeiten adäquat zu reagieren, muß die Politik ihre Aufgaben und ihre Stellung neu definieren. Die Erosion ihre Monopolstellung hat sie dabei als irreversibel hinzunehmen, denn der Primat der Politik ist nur um den Preis gesellschaftlicher Entdifferenzierung - d.h. Diktatur und Ineffizienz - möglich. Folglich kann das politische System seine spezifische Funktion - die Bereitstellung kollektiv verbindlicher Güter - nur aufrechterhalten, wenn es aufgrund der wachsenden politischen Bedeutung von Geld und Wissen seine Infrastruktur bzw. Kommunikationsbasis erweitert. Die Kehrseite muß zugleich in der reflexiven Selbstbegrenzung und neuen Bescheidenheit bestehen, d.h. der Respektierung einer dezentralen Entscheidungsfindung. Beck und Willke treffen sich an dieser Stelle. Beide sehen die Transformation der politischen Institutionen als Vernetzung von Subsystemen. Politische Steuerung muß sich fortan den Weg über neo-korporatistische Arrangements, vielfältig verzweigte Kooperationsstrukturen und Verhandlungssysteme suchen.³³ Stärker als noch bei Beck bleiben jedoch gesellschaftliche Machtbeziehungen und der soziale Gehalt der "enthierarchisierten" Politik weitgehend

29 "So erscheint als Code von Politik Regierung/Opposition im Medium von Macht; als Code der Ökonomie Zahlung/Nichtzahlung im Medium von Geld; als Code der Wissenschaft wahr/unwahr im Medium von Wissen etc." Helmut Willke, *Ironie des Staates ...*, S. 169.

30 Vgl. ebd., S. 335ff; ders., *Regieren als die Kunst ...*, a.a.O., S. 39ff.

31 Vgl. Helmut Willke, *Ironie des Staates ...*, a.a.O., S. 302.

32 Vgl. ebd., S. 315f; ders., *Abwicklung der Politik ...*, a.a.O., S. 63; ders., *Steuerungs- und Regierungsfähigkeit der Politik*, Wien 1992, S. 23; ders., *Staat und Gesellschaft*, a.a.O., S. 20.

33 Vgl. Helmut Willke, *Ironie des Staates ...*, a.a.O., S. 335ff; ders., *Abwicklung der Politik ...*, S. 65f. Kritisch muß in diesem Kontext festgehalten werden, daß die Unterscheidung zwischen verschiedenen Bereichen des politischen Systems (Verwaltung, d.h. Parlament, Regierung und Bürokratie, Parteien sowie dem Publikum) allzu formalistisch erfolgt. Nach der "autopoietischen Wende" - Systeme reproduzieren sich von nun an selbst - wird dieser Frage zudem nicht mehr systematisch nachgegangen; die Binnendifferenzierung gerät aus dem Blick. Die Systemtheorie vernachlässigt daher tendenziell die innere Transformation des politischen Systems. Vgl. hierzu Dieter Grunow, *Politik und Verwaltung*, Klaus Dammann u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 27ff.

unbestimmt. Obwohl sie den Fortgang der politischen Auseinandersetzungen wesentlich bestimmen, erscheinen dem systemtheoretischen Denken die Bedingungen und Formen sozialer Macht - im Sinne nicht-politischer Macht - als diffus.

2.3. Das Steuerungsproblem III: "Überverflechtung" und "Verquickung von Entscheidungsprozessen"

Scharpf³⁴ reinterpretiert die systemtheoretischen Ausführungen zur Steuerungsproblematik aus der Akteur- und Institutionenperspektive. Er kommt hierbei zu leicht abweichenden, insgesamt aber ähnlichen Ergebnissen und Schlußfolgerungen. Andere Akzente setzt er vor allem dadurch, daß er die operative Geschlossenheit der systemischen Reproduktion in Zweifel zieht. Diese erscheint aus handlungstheoretischer Perspektive nicht einfach als "black box", sondern als Verhandlungsprozeß zwischen verschiedenen Akteuren (Individuen oder Organisationen), die mit anderen Systemen in Kontakt treten. Indem er den Blick auf die Kommunikation und den Ressourcentransfer zwischen den Systemen lenkt, verändert sich zugleich die Sicht auf das Steuerungsproblem: bei prinzipieller Steuerbarkeit der gesellschaftlichen Subsysteme liegt des Pudels Kern in der mangelnden Steuerungsfähigkeit staatlicher Politik.³⁵

Diese hat sich einerseits aufgrund begrenzter Ressourcen, andererseits wegen der wachsenden transnationalen und gesellschaftlichen Politikverflechtung erheblich reduziert.³⁶ Die Politikverflechtung geht dabei auf Steuerungserfolge zurück, in deren Folge sich zwischen dem Staat und gesellschaftlichen Organisationen wechselseitige Abhängigkeiten ergaben. Der Staat verstrickt sich immer stärker in gesellschaftliche Konflikte, muß also vermehrt auf entgegenstehende Interessen Rücksicht nehmen. Zwangsläufig enthierarchisieren sich dadurch die staatlichen Entscheidungsstrukturen. Vormalig übergeordnete Organe drohen, da überdies Sach- und Verteilungsfragen häufig miteinander vermengt werden, in die "Politikverflechtungsfälle" zu tappen: am Ende bleiben blockierte politische Entscheidungen oder bestenfalls suboptimale Ergebnisse. Nur wenn sich der Staat nicht zu tief in die dezentralen Verhandlungsnetzwerke hineinziehen läßt, kann er sich über die dort ausgehandelten Resultate entlasten. Jenseits der kontraproduktiven "Überverflechtung" hat er folglich darauf zu achten, daß die Tendenz zur Enthierarchisierung, neokorporatistischen Aushandlung und Politikvernetzung das politische Steuerungspotential nicht überdehnt. Vielfältige Verteilungskonflikte, die im Deckmantel "sachlicher Erfordernisse" auftreten, bilden eine stets virulente Gefahrenquelle.³⁷

34 Vgl. Fritz W. Scharpf, Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der Steuerung, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, PVS Sonderheft 19/1988, S. 61ff; ders., Politische Steuerung ..., a.a.O.; ders., Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: PVS 4/1991, S. 621ff.

35 Vgl. Fritz W. Scharpf, Verhandlungssysteme ..., a.a.O., S. 67; ders., Politische Steuerung ..., a.a.O., S. 17.

36 Vgl. Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS 4/1985, S. 323ff; ders., Die Handlungsfähigkeit ..., a.a.O.

37 Vgl. Fritz W. Scharpf, Verhandlungssysteme ..., a.a.O., S. 77ff. Wenn Scharpf für die Trennung von Sach- und Verteilungsfragen plädiert, so will er letztere explizit zum Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Interessenverbänden machen und den Staat darüber entlasten. In mancher Hinsicht die "Quadratur des Kreises": denn wirtschafts- und sozialpolitische Sach-Entscheidungen geben zumindest einen bestimmten Verteilungskorridor vor.

Die Unterschiede zwischen den dargestellten Argumentationssträngen ergeben sich primär aus den theoretischen Grundannahmen. Läßt man jedoch die Frage, ob sich die Begrenzung staatlicher Steuerung aus den Nebenfolgen der Modernisierung, der funktionalen Ausdifferenzierung von Gesellschaftssystemen oder aus der institutionellen Verflechtung von Politikebenen ergibt, einmal beiseite, so stimmen die Ergebnisse weitgehend überein: alle diagnostizieren den Verlust staatlicher Steuerungsfähigkeit³⁸; gleichzeitig setzen sie auf die Herausbildung neuer Handlungssysteme, die flexibel, dezentral, diskursiv, dialogfähig, partizipativ, vorausschauend und unbürokratisch sind.³⁹ Zunächst bildeten diese, nachdem in den 70er Jahren mit der Überlastung der alten staatlichen Institutionen die "Planungseuphorie" scheiterte, nur ein "System von Verlegenheitslösungen". Mehr und mehr werden die Tendenzen zur kooperativen Intervention und Selbstregulation aber positiv interpretiert. Heute stellen sie das international zukunftsweisende Paradigma für die Modernisierung des Staatshandelns dar. Um den anhaltenden Steuerungsproblemen zu entkommen, empfehlen die meisten Analysen dem Staat die Modernisierung des institutionellen Designs: erstens durch die Effektivierung der Koordinationsmechanismen; zweitens durch einen neuen Zuschnitt der Steuerungsformen; und drittens durch die Entlastung von Steuerungsanforderungen.⁴⁰

Die Schwächung staatlicher Institutionen kann anhand vieler Politikfelder belegt werden; die erörterten Theorien scheinen somit empirisch unterfüttert. Dennoch übersehen sie - teils unabsichtlich, teils bewußt - gewichtige Formen staatlichen Handelns: trotz aller Kooperation existiert nach wie vor auch der Macht- und Interventionsstaat. Zum einen gewinnen Militär, Polizei und andere Institutionen der Exekutive angesichts vielfältiger "Ausnahmesituationen" wohl eher noch an Bedeutung; zum anderen kann auch die zentrale Rolle der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik kaum geleugnet werden. Beide operieren zielgerichtet und - je nachdem, welche Kriterien angelegt werden - durchaus "erfolgreich". Überdies erfassen die diskutierten Theorien, da sie die Bedeutung politischer Institutionen lediglich unter dem Aspekt ihrer Funktionalität untersuchen, nur einen Teilausschnitt des Steuerungsproblems. Sie ersparen sich eine tiefere Analyse der Reproduktion ökonomischer und sozialer Machtbeziehungen, wodurch unklar bleibt - der Verweis auf ein übergreifendes Prinzip gesellschaftlicher Evolution ist wenig hilfreich -, was den Prozeß der Ausdifferenzierung und Verflechtung eigentlich vorantreibt. Die Ursachen und der Charakter der destruktiven Modernisierung, gesellschaftlichen Komplexitätssteigerung sowie politisch-institutionellen Vernetzung und Innovation kommt ihnen somit nur unzureichend in den Blick. Beck bildet allenfalls punktuell eine Ausnahme: Wenn er im institutionellen Verfall den "Raum für eine Refeudalisierung sozialer Beziehungen" und das "Einfallstor für einen Neo-Machiavellismus" sieht, plädiert er zugleich für die Brechung von Machtmonopolen und die Bildung von Gegenmacht.⁴¹ Dennoch geht er derartigen Frage- und Problemstellungen nicht auf den Grund und arbeitet sie nicht systematisch auf; anscheinend sind sie für den Prozeß reflexiver Modernisierung wenig bedeutsam.

38 Zum allgemeinen Trend vgl. auch: Klaus von Beyme, *Theorie der Politik ...*, a.a.O., S. 127ff und S. 355ff.

39 Vgl. Martin Jänicke, *Vom Staatsversagen zur politischen Modernisierung? Ein System aus Verlegenheitslösungen sucht seine Form*, in: Carl Böhret/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag, Opladen 1993, S. 69ff.

40 Vgl. Frieder Naschold, *Modernisierung des Staates, Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*, Berlin 1993.

41 Vgl. Ulrich Beck, *Die Erfindung ...*, a.a.O., S. 191 und S. 234.

2.4. Das Steuerungsproblem IV: die strukturelle Begrenzung von Politik im kapitalistischen Reproduktionsmodus

Ganz anders geht hingegen der neo-gramscianische Strang der Regulationstheorie an die Funktion und Operationsweise staatlicher Institutionen heran. Zwar stellt auch sie wachsende staatliche Steuerungs- bzw. Regulierungsprobleme fest; sie interpretiert sie jedoch als Begleiterscheinung eines umfassenden kapitalistischen Formwandels seit Mitte der 70er Jahre: dem Übergang vom Fordismus zum Postfordismus.⁴² Die durchgreifende Tendenz dieses Umbruchs drückt sich insbesondere darin aus, daß an die Stelle des fordistischen Verwertungszusammenhangs - bestehend aus Massenproduktion per Taylorismus, den Konsum dauerhafter Bedarfsartikel, stabilen Institutionen und korporatistischen Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit - mehr und mehr andere Strukturen der gesellschaftlichen Reproduktion getreten sind. Die Liste der Umwälzungen ist mittlerweile beeindruckend: auf der Grundlage neuer Technologien (Mikroelektronik, Informations- und Kommunikationstechnik, Bio- und Gentechnologie etc.) entwickeln sich dezentrale und flexibilisierte Formen der Arbeitsorganisation; hinzu kommt die Deregulierung des Rechts- und Sozialsystems, der Sozialabbau, die Privatisierung von Staatsunternehmen, die wachsende Bedeutung des globalisierten Finanzsektors, die Tertiarisierung der Beschäftigtenstruktur, stärker differenzierte Konsummuster, Kulturformen und Sozialbeziehungen usw.usf.⁴³

Die Regulationstheorie operiert mit den Begriffen des "Akkumulationsregimes" und der "Regulationsweise". Im Kontrast zum Basis-Überbau-Theorem will sie damit die eigenständige und konstitutive Bedeutung der institutionellen, politischen und kulturell-ideologischen Sphäre hervorheben. Inhaltlich umfaßt das Akkumulationsregime die ökonomischen und sozialen Reproduktionsstrukturen (Technologie, Produktionsorganisation, Kapitalstrukturen, Klassenbeziehungen), während die Regulationsweise den politisch-institutionellen Rahmen bildet, der die instabile warenförmige Vergesellschaftung ausbalanciert, ihren Bestand jedoch nicht garantiert. Die Regulationsweise erstreckt sich nicht nur auf die bestehenden Konkurrenz-, Produktions-, Lohn-, Geld-, Kredit- und sonstigen Rechtsverhältnisse, sondern umschließt auch die gesellschaftliche Reproduktion durch Familie, Schule und Medien; überdies fließen informelle Normen, Werte und Weltbilder in sie ein. Alles in allem bildet das stark differenzierte, aber gleichwohl kohärente Gefüge den institutionellen Ausdruck gesellschaftlicher Klassen- und Kräfteverhältnisse.⁴⁴ Die Beziehung zwischen Akkumulationsregime und Regulationsweise wird demnach immer auch durch konkrete soziale Auseinandersetzungen geprägt. Sofern beide jedoch eine relativ stabile Konstellation schaffen, kann man von einem hegemonial strukturierten historischen Block sprechen.

42 Vgl. Joachim Hirsch/Roland Roth, *Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Postfordismus*, Hamburg 1986, S. 78ff.

43 Zur Auswahl vgl. ebd.; Joachim Hirsch, *Kapitalismus ohne Alternative?*, Hamburg 1990; Stuart Hall, *Schöne neue Welt*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 4/1989, S. 413ff; Robin Murray, *An der Schwelle des postfordistischen Zeitalters? "New Times" und die Auflösung des Industrialismus*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 4/1989, S. 411ff; Joachim Bischoff/Richard Detje, *Massengesellschaft und Individualität. Krise des Fordismus und die Strategie der Linken*, Hamburg 1989.

44 Vgl. Joachim Hirsch, *Kapitalismus ...*, a.a.O., S. 34ff; ders., *Regulation, Staat und Hegemonie*, in: Alex Demirovic' u.a. (Hrsg.), *Hegemonie und Staat, Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß*, Münster 1992, S. 219ff; Bob Jessop, *Regulation und Politik. Integrale Ökonomie und integraler Staat*, in: Alex Demirovic' u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 238; Alain Lipietz, *Demokratie nach dem Fordismus*, in: *Das Argument* 5/1991, S. 677ff.

Den Grund für die Fordismuskrise sieht die Regulationstheorie vor allem darin, daß der alte Modus der Durchkapitalisierung - die fortwährende Erschließung nichtkapitalistischer Sphären - an seine Grenzen gerät. Zunächst kommt es zu verringerten Wachstumsraten und Produktivitätssteigerungen, die zugleich die politisch-institutionellen Steuerungsressourcen reduzieren. Prozesse der sozialen Desintegration und Desorganisation - eine Begleiterscheinung der Durchkapitalisierung - können demnach nur noch unzureichend aufgefangen werden. Vor allem in ihrer sozialregulativen Ausformung des Wohlfahrtsstaates ist die weitere Durchstaatlichung und integrative Einhegung der Gesellschaft kaum mehr möglich. Die Erosion der fordistischen Formation schlägt sich damit in der wechselseitigen Blockierung von Akkumulationsregime und Regulationsweise nieder. Indem sich unter den Bedingungen von Wachstumsschwäche, nachlassender Produktivitätssteigerung und Massenarbeitslosigkeit viele Institutionen als dysfunktional erweisen, gerät das gesellschaftliche Regulationssystem unter Anpassungsdruck; zugleich verringern sich die politischen Spielräume. Angesichts der anhaltenden Triadisierung des ökonomischen Funktionsraums und der wachsenden Macht der transnationalen Konzerne stehen Formen politischer Regulierung weitgehend unter dem Einfluß von "Weltmarktzwängen".⁴⁵

Dennoch reduziert sich der Staat keineswegs auf eine Agentur des weltmarktorientierten Kapitals. Er ist vielmehr als Produkt und notwendig konstitutiver Bestandteil des gesamten kapitalistischen Reproduktionszusammenhangs zu betrachten. Der ungehinderte Warentausch, die Kapitalkonkurrenz und das Lohnverhältnis können nämlich nur aufrecht erhalten werden, wenn sich die Herrschaft des Kapitals nicht auf die unmittelbare physische Gewalt gründet, sondern eine institutionell getrennte und relativ autonome Gestalt annimmt⁴⁶: der Staat erscheint somit als "Sachwalter" des allgemeinen Volkswillens. Zudem ist er über ein weitgefächertes Netz intermediärer Organisationen und Institutionen mit der Gesellschaft verflochten. Die organische Vereinigung von politischen und zivilgesellschaftlichen Funktionen ließ bereits Gramsci vom "integralen Staat" sprechen.⁴⁷ Wegen seiner institutionellen Verästelung verkörpert der Staat gewissermaßen das Zentrum des gesamten Regulationssystems, ohne jedoch dessen Subjekt zu sein. Fortwährend fließen in seine institutionelle Materialität konkurrierende gesellschaftliche Interessen ein. In Anlehnung an Poulantzas begreift Hirsch den kapitalistischen Staat demzufolge als Verdichtung und Objektivierung sozialer Verhältnisse. "Er ist nicht als Subjekt zu verstehen, sondern als institutionalisierter Kristallisationspunkt komplexer, sowohl legitimatorischer wie repressiver Beziehungen zwischen allen Klassen und Klassenfraktionen, als Terrain sozialer Konflikte und Kämpfe."⁴⁸ Zusammengefaßt heißt dies: der Staat fungiert erstens nach Maßgabe der kapitalistischen Reproduktion; zweitens prägen ihn Einflüsse verschiedener gesellschaftlicher Kräfte. Er ist infolgedessen nicht beliebig benutzbar, sein Institutionensystem operiert vielmehr strukturell selektiv: in ihm prozessieren soziale

45 Vgl. Josef Esser, Die Suche nach dem Primat der Politik, in: Siegfried Unseld (Hrsg.), Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland, Frankfurt a.M. 1993, S. 409ff; Sol Picciotto, Die Krise des internationalen Staates, in: Prokla 1/1993, S. 34ff.

46 Vgl. Joachim Hirsch, Regulation, Staat und Hegemonie, a.a.O., S. 207f.

47 Vgl. Sabine Kebir, Gramscis Zivilgesellschaft. Alltag, Ökonomie, Kultur, Politik, Hamburg 1991, 58ff; sowie Bob Jessop, Regulation und Politik ..., a.a.O., S. 232ff.

48 Joachim Hirsch, Kapitalismus ..., a.a.O., S. 44.

Widersprüche und Konflikte, die auf den Modus der politischen Regulation durchaus einwirken, ohne jedoch den Bestand der kapitalistischen Grundstruktur zu gefährden.⁴⁹

Auch wenn der Staat das Zentrum der Regulation bildet, kann aufgrund des weitverzweigten institutionellen Netzwerks von politischer Steuerung keine Rede sein, denn der Staat thront nicht als hierarchisch übergeordnete Agentur über der Gesellschaft. Als Verdichtung sozialer Beziehungen ist er sogar selbst Gegenstand der Regulation: "Angetrieben durch die Dynamik des Akkumulationsprozesses und der sich im institutionellen Gefüge der Regulation ausdrückenden Klassenkräfteverhältnisse vollziehen sich permanente Verschiebungen im System der politisch-administrativen Apparate, den Formen der Repräsentation, der internen 'Gewaltenteilung', der Art und Weise der Interessenvermittlung und der Modi der Staatsintervention."⁵⁰ Regulierungsformen und Steuerungsversuche müssen demnach immer im Kontext des gesamten Regulationssystems gesehen werden, das sich seinerseits wiederum mit dem Akkumulationsregime artikuliert. Insofern geht die regulations- bzw. neo-gramscianische Argumentation der Reichweite, vielseitigen Begrenztheit und Eingebundenheit staatlichen Handelns mit den zuvor erörterten Ansätzen weitgehend konform. Was sie von ihnen jedoch unterscheidet, ist die Begründung des festgestellten Sachverhalts: soziale, kulturelle, ideologische, diskursive und politisch-institutionelle Prozesse untersucht sie stets mit Blick auf die Dynamik des ökonomischen Verwertungszusammenhangs. Zwischen den verschiedenen Sphären sieht sie zwar keine einfachen Kausalitäten oder gar "Ableitungsverhältnisse", so aber doch Beziehungen wechselseitiger Artikulation. Daraus folgt: die Transformation des staatlichen Handelns, mithin des gesamten Regulationssystems, kann ohne die Analyse der veränderten Akkumulation nur unzureichend und oberflächlich erklärt werden.

In übertragenem Sinn gilt das gleiche ebenso für alle Vorschläge und Strategien, die für sich in Anspruch nehmen, die Integrations- und Handlungskompetenz der politischen Organisationen (Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und andere Verbände) verbessern zu wollen. Die Probleme und zukünftigen Chancen der politischen Organisationen können nur dann annäherungsweise bestimmt werden, wenn ihre Rolle und Funktion nicht allein aus der Binnenperspektive, sondern darüber hinaus umfassender im System der gesellschaftlichen Regulation betrachtet wird.⁵¹ Da dieses sich jedoch seit geraumer Zeit im Umbruch befindet und, wie erwähnt, politische Institutionen immerfort umkämpft sind, operiert auch die regulationstheoretische Erklärung mit einigen Vorbehalten. Leichter

49 Um mögliche Mißverständnisse auszuräumen: 1. Die Stabilität von Akkumulationsregime und Regulationsweise ist niemals garantiert. Der Zusammenhang zwischen Kapitalismus und Demokratie bleibt daher prekär; aber auch die Möglichkeit einer nachkapitalistischen Gesellschaft ist keineswegs ausgeschlossen. 2. Die demokratischen Institutionen dienen nicht lediglich der Rechtfertigung und Stabilisierung der kapitalistischen Formation, denn ihre Gestalt und ihr Charakter ist immer auch das Resultat und Voraussetzung gesellschaftlicher Kämpfe. Indem sie den Raum für die Inanspruchnahme von sozialen und partizipativen Rechten eröffnen, kommt den demokratischen Institutionen ein durchaus eigenständiger Wert zu. Die Kritik an der marxistischen Staatsdiskussion hebt hingegen hervor, daß politische Institutionen allein unter dem Aspekt ihrer Funktionalität analysiert werden. Vgl. hierzu Ulrich Rödel u.a., Die demokratische Frage, Frankfurt a.M. 1989, S. 14ff; Udo Bernbach, Defizite marxistischer Politik-Theorie, in: ders., Demokratietheorie und politische Institutionen, S. 220f. Sicherlich ist die Kritik vielfach berechtigt. An der gramscianisch inspirierten Politiktheorie zielt sie jedoch vorbei.

50 Joachim Hirsch, Regulation, Staat und Hegemonie, a.a.O., S. 224.

51 Vgl. hierzu Rolf Ebbinghausen, Die Massierung politischer Skandale ..., a.a.O., S. 127ff; Josef Esser/Joachim Hirsch, Der CDU-Staat: Ein politisches Regulierungsmodell für den "nachfordistischen" Kapitalismus, in: Prokla 3/1984, S. 51ff; Jürgen Häusler/Joachim Hirsch, Regulation und Parteien im Übergang zum "Post-Fordismus", in: Das Argument 4/1987, S. 651ff; Joachim Hirsch, Kapitalismus ..., a.a.O., S. 61ff; Bob Jessop, Der Wohlfahrtsstaat im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus, in: Prokla 4/1986, S. 4ff.

fällt hingegen die Diagnose der aktuellen Legitimationsschwäche der etablierten politischen Organisationen: die Desartikulation von Akkumulationsregime und Regulationsweise schwächt nicht nur die alte hegemoniale Struktur, sondern auch die Vermittlungsinstanzen. Mit der Ressourcenknappheit und der Krise des fordistischen Fortschrittsparadigmas, d.h. dem Vertrauen auf wachsenden Wohlstand und allgemeine Sicherheit, erodiert deren Integrations- und Legitimationsfähigkeit. Dem alten Credo fehlt die Grundlage. Überdies erschweren die intermediären Institutionen - vor allem in Gestalt von "entideologisierten" und bürokratisierten Massenparteien - die Vermittlung von hegemonialen Diskursen auch noch selbst. Sie sitzen gleichsam auf dem Ast, an dem sie sägen: als "amerikanisierte" Wahlkampfagenturen entfremden sie sich von der Bevölkerung, verlieren also an Glaubwürdigkeit und beschleunigen letztlich die Transformation des Regulationssystems.⁵²

3. Politische Regulierung im welthistorischen Umbruch:

Die Diskussion der Steuerungs- bzw. Regulierungsfähigkeit politischer Institutionen erfolgte bislang auf einer relativ abstrakten Ebene. Als erstes Resümee kann festgehalten werden, daß der Funktionsraum von Politik erstens gegenüber den anderen Sphären von Wirtschaft, Sozialbeziehungen und Kultur an Einfluß verloren hat; darüber hinaus hat er zweitens - zum Teil als Reaktion auf die schwindende Regulierungsfähigkeit - sein institutionelles Gerüst stärker dezentralisiert und flexibilisiert, ohne jedoch die politische Handlungsfähigkeit nachhaltig zu verbessern. Der Problemstau - sozialer, ökologischer und weltpolitischer Konflikte - hat sich nicht aufgelöst. Im Gegenteil: im Verlauf des gesellschaftlichen und internationalen Umbruchs kumulieren weitere Schwierigkeiten. Die Hinweise auf den Abschied von der Systemkonkurrenz, die transnationalisierte Ökonomie und die EU-Integration werden dies verdeutlichen.

1. Ein wesentlicher Faktor, der die Prozesse sozialer Desintegration fördert, muß im Wegfall der Systemkonkurrenz gesehen werden. Nachdem bereits der Verfall des fordistischen Fortschrittsparadigmas die alten Identitäten und Orientierungen hinterfragte, stellt der Zusammenbruch des Nachkriegssystems das Selbstverständnis der westlichen Gesellschaften erneut auf die Probe. Angesichts des "Siegess" in der Systemkonkurrenz mag dies verwundern, ist letztlich aber nur scheinbar paradox; denn der "Kalte Krieg" wurde nicht nur als harter Kampf um politische Einflußsphären geführt, sondern stellte zugleich auch eine außergewöhnlich stabile Konstellation dar: wechselseitig integrierten sich beide Gesellschaftssysteme nach innen durch die Abgrenzung gegenüber dem äußeren Feind. Aufgrund dieses eher unbewußten und heimlichen Einverständnisses beider Systeme kann der "Kalte Krieg" also durchaus als "imaginärer Krieg" charakterisiert werden.⁵³ Den Nutzen, den der kapitalistische Westen aus der Konfliktkonstellation zog, streicht auch Beck heraus: "Nach dem zweiten Weltkrieg wurde der Osten zu einem einzigen Beweis dafür, daß der Kapitalismus notwendig ist."⁵⁴ Selbst ein Konservativer wie

52 Vgl. Jürgen Häusler/Joachim Hirsch, Regulation und Parteien ..., a.a.O., S. 659ff.

53 Vgl. Mary Kaldor, Der imaginäre Krieg. Eine Geschichte des Ost-West-Konflikts, Hamburg; Berlin 1992.

54 Ulrich Beck, Der feindlose Staat ..., a.a.O., S. 112; ähnlich argumentiert Helmut Dubiel, Der entfesselte Riese? Die "zivile Gesellschaft" oder: Warum eine immanente Kritik der liberalen Demokratie unausweichlich wird, in: FR vom 12.3.94, S. ZB 3.

Joachim Fest⁵⁵ stimmt dem zu: die Ziele der westlichen Gesellschaften - Rechtsstaat, Wohlstand, Freiheit - legitimierten sich immer auch durch die Negativfolie des "Realsozialismus". Nun haben sich aber die Maßstäbe ihrer Kritik und Beurteilung gewandelt. Mit dem Verlust der "geborgten Kraft" per Abgrenzung sind die westlichen Gesellschaften fortan auf sich selbst verwiesen. Bei der Suche nach neuen Identitäten und Legitimationsquellen stoßen sie jedoch auf gravierende Schwierigkeiten. Die politischen Institutionen bleiben davon nicht unberührt.

2. Einen großen, sogar maßgeblichen Einfluß auf die politische Regulierung hat nicht zuletzt die weltwirtschaftliche Entwicklungsdynamik. Die Internationalisierung des Kapitals schritt seit den 50er Jahren in Form des Waren-, produktiven und Finanzkapitals stetig voran. Bildete anfangs der Welthandel die treibende Kraft der Transnationalisierung, so internationalisierte sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten das Kapital verstärkt über Direktinvestitionen sowie das Währungs- und Kreditsystem.⁵⁶ Einige Autoren sprechen mittlerweile sogar vom "Kasino-Kapitalismus" und meinen damit, daß die internationalen Finanzbeziehungen einem Glücksspiel gleichen. Gleichsam den Risiken eines Roulettetisches ausgesetzt, sind sie überdies zu einem zentralen Parameter kapitalistischer Entwicklung geworden.⁵⁷ Darin impliziert ist zugleich ein verändertes Verhältnis von Ökonomie und Politik: die globalisierten Marktbeziehungen benötigen lediglich eine politische Regulation, die der Kapitalbewegung nachgeordnet ist. "Die Weltmarktkräfte entscheiden über die Verteilung von Kapital, Gütern und Arbeit. Staatlichen und internationalen Institutionen kommt allenfalls die Funktion des Krisenmanagements zu, wenn die Marktdynamik einer katastrophalen Zuspitzung entgegengetrieben."⁵⁸

Die systemische Begrenzung von Politik manifestiert sich nicht nur in bezug auf die Dominanz von TNK und weltweit operierenden Finanzunternehmen. Der Machtverlust des Nationalstaats schlägt sich überdies im wachsenden sozialen Sprengstoff stärker polarisierter und fragmentierter Gesellschaftsbeziehungen nieder. Einerseits unterhöheln die Imperative weltmarktorientierter Modernisierung tendenziell die demokratische Substanz vieler gesellschaftlicher und politischer Institutionen; die häufig vorgeblichen "Modernisierungszwänge" strukturieren die "allgemeine" Interessenlage.⁵⁹ Andererseits raubt die Ausrichtung auf die Triadekonkurrenz dem Staat die nötigen Finanzmittel - die wachsende Staatsverschuldung zeugt hiervon -, so daß er die unübersichtlichen gesellschaftlichen Spannungen und Konfliktformen kaum noch sozialregulativ bewältigen kann. Vermehrt greift er daher zu repressiven und ideologisch aufgeladenen Formen der Problemverarbeitung. Eine ausreichende Fähigkeit zu sozialer Integration ist auf diese

55 Vgl. Joachim Fest, Krise des Politischen, in: FAZ vom 14.10.93, S. 1.

56 Vgl. Elmar 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; Josef Esser, Die Suche nach dem Primat der Politik, a.a.O.; Bonder u.a., Deutschland in einer neuen Weltära. Unbewältigte Herausforderungen, Opladen 1992, S. 46ff; Joachim Hirsch, Internationale Regulation. Bedingungen von Dominanz, Abhängigkeit und Entwicklung im globalen Kapitalismus, in: Das Argument 2/1993, S. 207ff.

57 Vgl. Susan Strange, Casino Capitalism, Oxford 1986; Robert Gilpin, The political Economy of international Relations, Princeton; New Jersey 1987; Elmar Altvater, Die Zukunft des Marktes ..., a.a.O., S. 105ff.

58 Bonder u.a., Deutschland in einer neuen Weltära ..., a.a.O., S. 53.

59 Vgl. Ulrich Dolata, Weltmarktorientierte Modernisierung. Die ökonomische Regulierung des wissenschaftlichen Umbruchs in der Bundesrepublik, Frankfurt a.M.; New York 1992, S. 303ff; Josef Esser, Transnationale Unternehmen und politische Regulierung. Die kapitalistische Durchdringung der Welt, in: Perspektiven Nr. 13, Juli 1992 (Frankfurt), S. 30ff.

Weise aber nicht wieder herzustellen; die Grundlage staatlichen Handelns scheint dauerhaft geschwächt.⁶⁰

Nichts desto trotz ist die Rede vom allseitigen Souveränitätsverlust des Nationalstaats überzogen: denn auch heute noch ist er eine "unverzichtbare Institution, um auf dem Gebiet der Sicherheits- und Militärpolitik, der Sozialpolitik und der Regelung der Arbeitsbeziehungen, der Infrastruktur (Bildung, Verkehr, Kommunikation usw.) zugleich Bedingungen für die internationale Konkurrenzfähigkeit und Machtposition eines Landes, aber auch für die innere soziale und politische Stabilität, damit die Legitimation von Herrschaft zu reproduzieren."⁶¹ Unter anderem bestätigt dies die nur wenig veränderte, zumeist sogar leicht gestiegene Staatsquote (dem Anteil der Staatsausgaben am Brutto-sozialprodukt); in den meisten OECD-Staaten ist sie in der letzten Dekade sogar leicht gestiegen. Die gewandelte Bedeutung staatlicher Institutionen liegt somit eher in ihrer Reorganisation als ihrem tendenziellen Abgesang.⁶² Der Verweis auf die Aufwertung einer staatlich koordinierten Innovations- und Strukturpolitik deutet dies zumindest an.⁶³ Zugleich dürfen aber auch keinesfalls die Grenzen des innovationsorientierten Staates übersehen werden: dies sind vor allem die ökonomischen und gesellschaftlichen Restriktionen staatlichen Handelns, aber auch seine Blindheit gegenüber Fragen demokratischer Partizipation sowie sozialen und ökologischen Erfordernissen.⁶⁴

3. Nach dem Scheitern des Keynesianismus setzte sich in den 80er Jahren fast in gesamt Westeuropa eine neoliberal ausgerichtete Politikstrategie durch. Die Belebung der westeuropäischen Ökonomie sollte angebotspolitisch erzielt werden. Allorts standen daher Programme zur Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung der Wirtschaft auf der Tagesordnung. Ergänzt wurde das wirtschaftspolitische Korsett durch die Kürzung sozialer Ausgaben und eine stabilitätsorientierte Geldpolitik. Während das Europäische Währungssystem (EWS) für die Verpflichtung auf eine stabile Währung zuständig war, verallgemeinerte das Projekt "EG-Binnenmarkt" in vielerlei Hinsicht wirtschaftsliberale Vorhaben.⁶⁵ Deren Umsetzung sorgte in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, getragen von einer Welle der EG-Euphorie, für einen neuen Integrationsschub. Doch nach den offensichtlichen Schwierigkeiten, die Beschlüsse von Maastricht zu verwirklichen, herrscht nur wenige Jahre später Ernüchterung und eine skeptische Grundhaltung vor.⁶⁶

60 Vgl. Joachim Hirsch, Kapitalismus ..., a.a.O., S. 109f; Hans-Jürgen Bieling, Nationalstaat und Migration im "Postfordismus" - Gewerkschaften vor der Zerreißprobe, Studie der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) Nr. 2, Marburg 1993, S. 70ff.

61 Frank Deppe, Jenseits der Systemkonkurrenz. Überlegungen zur neuen Weltordnung, Marburg 1991, S. 85.

62 Vgl. Lothar Brock, Im Umbruch der Weltpolitik, in: Leviathan 2/1993, S. 171.

63 Vgl. Uwe Kremer, Gezeitenwechsel. Der weltweite Niedergang des Marktliberalismus, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/91, S. 1494ff; ders., Entwicklungsagentur Staat. Industriepolitik und Wirtschaftskultur in Westeuropa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/92, S. 839ff.

64 Vgl. Uwe Meinhardt, Wiedergeburt des Leviathan? Zu Uwe Kremers "Entwicklungsagentur Staat", in: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/92, S. 1243ff; Alain Lipietz, Demokratie nach dem Fordismus, a.a.O.

65 Neben der Liberalisierung von Handel und Kapitalverkehr soll nicht verschwiegen werden, daß die Einheitliche Europäische Akte (EEA) auch einige Ansatzpunkte zur politischen Integration enthält und für die Realisierung des Binnenmarktes qualifizierte Abstimmungsentscheide als hinreichend erachtet.

66 Vgl. Frank Deppe, Von der "Europhorie" zur Erosion - Anmerkungen zur Post-Maastricht-Krise der EG, in: ders./Michael Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), FEG Arbeitspapier Nr. 10, Marburg 1993, S. 27ff.

Oberflächlich betrachtet scheint sich demzufolge nach einer Phase, in der der Staat im Zuge der EG-Integration entmachtet wurde, nunmehr durch die Renationalisierung der Politik seine Stärkung zu vollziehen. Doch diese Perspektive täuscht. Es verhält sich genau entgegengesetzt: Denn in der Vergangenheit bildete sich zwischen den verschiedenen Politikebenen - Region, Nationalstaat und EG - in vielen Bereichen ein annäherungsweise komplementäres Verhältnis heraus. Es entstand also EG-weit ein institutionelles Geflecht, das zwar in mancherlei Hinsicht eher einem unübersichtlichen und wenig demokratischen "Gestrüpp" gleicht, grundsätzlich allerdings die politischen Handlungsspielräume erweiterte.⁶⁷ Anders, als der steuerungstheoretische Ansatz von Scharpf befürchtet, mündet die institutionelle Differenzierung von Politikebenen nämlich nicht unbedingt in unlösbare Konflikte. Auf Grundlage einer einigermaßen tragfähigen Akkumulationsdynamik lassen sich Divergenzen im politischen Mehrebenensystem sogar leichter bearbeiten.⁶⁸

Heute hingegen erfolgt angesichts der Renationalisierung von Politik der entgegengesetzte Effekt; mit der "Renaissance" des Nationalstaats verringert sich der Handlungsspielraum politischer Institutionen. Diese Kehrtwende ist unter anderem auch auf den Modus der EU-Integration - d.h. auf den Primat monetärer Stabilität, die anhaltende Deregulierung und die Triadefixierung - zurückzuführen. Unübersehbar treten die Schattenseiten neoliberaler Hegemonie hervor und zeigen in Gestalt sozialer und regionaler Polarisierung ihr häßliches Gesicht. Nachfolgend verbaut der rechtspopulistische Rückzug auf nationale Interessen politische Lösungswege, indem er die Reichweite der Politik beschneidet: da sich die Möglichkeiten transnationaler Regulierung zumindest nicht erweitern, die Schwierigkeiten auf nationaler Ebene aber nicht zu beheben sind, weist auch der derzeitige Modus der westeuropäischen Integration nicht aus der Krise des politischen Systems heraus.⁶⁹

4. Tendenzen institutioneller Reorganisation: zur Renaissance ideologischer und repressiver Politik

Die bisherigen Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, daß sich die krisenhafte Transformation der politischen Institutionen als eine Begleiterscheinung gesellschaftlicher Reorganisation vollzieht. Die Richtung, die dabei eingeschlagen wird, unterliegt in hohem Maße dem Einfluß konkurrierender politischer Programme, Strategien und Kräfteverhältnisse. Insofern verknüpft sich das eingangs aufgeworfene Problem politischer Steuerungsmöglichkeiten stets mit der Frage, ob die politischen Institutionen ausreichend legitimiert sind. Wenn sich nämlich die politischen Institutionen - ihre Prozeduren und

67 Mit unterschiedlichen Akzentuierungen vgl. hierzu Maurizio Bach, Vom Zweckverband zum technokratischen Regime: Politische Legitimation und institutionelle Verselbständigung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble (Hrsg.), Nationalismus - Nationalitäten - Supranationalität, Stuttgart 1993, S. 288ff; Ingeborg Tömmel, System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: Michael Kreile (Hrsg.), Die Integration Europas, PVS Sonderheft 23, Opladen 1992, S. 185ff; Michael Felder, Die Krise des EG-Systems und Perspektiven seiner Weiterentwicklung in den neunziger Jahren, in: Frank Deppe/Michael Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), FEG Arbeitspapier Nr. 10, Marburg 1993, S. 70ff; Bernd Röttger, Akkumulation und Regulation in der EG-metropolitanen Integration. Zur Dialektik von Vereinheitlichung und Fraktionierung in Europa, IIP Arbeitspapier Nr. 22, Berlin 1993.

68 Vgl. Bernd Röttger, Akkumulation und Regulation ..., a.a.O., S. 55f.

69 Vgl. Michael Felder, Die Krise des EG-Systems ..., a.a.O., S. 67ff.

tragenden Inhalte - zusehends weniger als anerkennungswert oder zumindest tolerierbar erweisen, schwindet ihre Handlungsbasis und somit auch ihre "Steuerungsfähigkeit". So gesehen ist die Legitimationskrise eine politische Krise zweiter Ordnung. Vereinfacht gesprochen: zunächst überfordern gesellschaftliche und welthistorische Umbrüche die politischen Steuerungsmöglichkeiten; Akkumulationsregime und Regulationsweise treten auseinander und zersetzen die alte hegemoniale Struktur.⁷⁰ Da der institutionelle Wandel zeitlich verzögert erfolgt, geraten die alten Institutionen anschließend nochmals unter Druck, denn die vormals legitimitätsstiftenden Identitäten und Interessen haben ihre materiale Grundlage - beruflicher Aufstieg, wachsender Reichtum und soziale Sicherheit - verloren. Die Ursache verminderter institutioneller Leistungen wird zumeist allerdings nicht in den gesellschaftlichen Umbrüchen, sondern in den Institutionen selbst gesehen.⁷¹

Sicherlich kann diese Sicht rechtspopulistischen Einstellungen Vorschub leisten; sie kann aber auch das Augenmerk auf politische Handlungsoptionen lenken und strategisch wichtige Schnittstellen in den Mittelpunkt rücken. Praktisch bedeutet dies, daß Maßnahmen und Lösungen, die die Last des aufgestauten Problemkomplexes vermindern wollen, immer auch über die politischen Institutionen in Gang gesetzt werden müssen. Die jüngste Vergangenheit hat hinlänglich belegt, daß die neoliberale Philosophie des Marktvertrauens ihre proklamierten Ziele - die Revitalisierung der Ökonomie sollte die sozialen Standards sichern - nicht erreicht hat. Das Gegenteil trat ein: die Arbeitslosigkeit stieg, Marginalisierungsprobleme mehrten sich, die soziale Polarisierung schritt voran und die regionalen Disparitäten verfestigten sich. Nach dem Scheitern des Keynesianismus geraten nunmehr auch die neoliberalen bzw. neokonservativen Politikmodelle in die Krise. Ihre Schwierigkeiten werden angesichts der internationalen Regulierungs- und Ordnungsprobleme nochmals verschärft. Zusammengefaßt kann daher festgehalten werden: "Der Legitimationsdruck auf die demokratischen Systeme entsteht also wesentlich daraus, daß die relative Homogenisierung der Gesellschaft in der fordistischen Formation (im Sinne der Modifikation sozialer Ungleichheit und der Neutralisierung von krisenhafter Instabilität) nicht mehr zu gewährleisten ist und daß die zentralen Akteure des politischen Systems deshalb immer weniger die Funktion der Mobilisierung bzw. der Reproduktion von Legitimationsressourcen erfolgreich wahrzunehmen vermögen."⁷²

Die gegenwärtige Situation markiert gewissermaßen ein "Legitimationstrilemma": die anhaltende Überforderung der Politik durch den Problemstau, verknappte Steuerungsressourcen und die Auflösung der fordistischen Legitimationsgrundlagen bei wachsendem politischen Legitimationsbedarf⁷³ verschärfen sich wechselseitig, ohne daß ein neuer tragfähiger und dauerhafter Politikkonsens absehbar ist. Hieran wird sich kaum etwas ändern, solange die Kluft zwischen wachsenden Problemen, die sich zudem transnationalisieren, und schwindenden politischen Handlungsspielräumen fortbesteht. Vorläufig scheint der Modus symbolisch-ritueller Politik bzw. der Vorherrschaft des Akzeptanzmanagements⁷⁴ den Mangel an politischen Innovationen noch ausbalancieren zu können.

70 Vgl. Frank Deppe, Kapitalismus und Demokratie. Ist die Marxsche Kritik der Politik überhohlt?, in: Sozialismus 9/93, S. 54ff.

71 Vgl. Oskar Negt/Alexander Kluge, Maßverhältnisse des Politischen. 15 Vorschläge zum Unterscheidungsvermögen, Frankfurt a.M. 1993, S. 40f.

72 Frank Deppe, Kapitalismus und Demokratie ..., S. 56.

73 Vgl. Rolf Ebbinghausen, Die Massierung politischer Skandale ..., a.a.O., S. 127ff.

74 Vgl. Wolf-Dieter Narr, Opposition: eine folgenreiche Utopie. Oder auch: Das Versäumnis der Zukunftsgestaltung, in: Vorgänge 121, März/1993, S. 68ff.

Ob dies dauerhaft möglich ist, muß angesichts der gewaltsamen Politisierung von Rechts in Frage gestellt werden.⁷⁵ Der rechte Diskurs beschränkt sich nicht auf den rechten Rand; wie die Auseinandersetzungen über die "Asyl-Politik", die neue Rolle der Bundeswehr; "Lauschangriff", Kriminalität und "innere Sicherheit" belegen, manifestiert er sich auch in der etablierten "Mitte". Dabei geht es um nichts weniger als eine Neuorientierung in Richtung des Hobbes'schen Leviathans oder preussischen Obrigkeitsstaates: staatliche Institutionen sollen von sozialpolitischen Verpflichtungen entbunden und machtpolitisch gestärkt werden.⁷⁶

Seinen institutionellen Ausdruck findet der Rechtsruck unter anderem darin, daß die etablierten Organisationen die bürgerliche "Mitte" verlassen. Auf der Suche nach Legitimationsprofilen hecheln sie der populistischen Agitation aufkommender rechter Parteien - in Deutschland "Republikanern" und der "Statt-Partei" - hinterher. Im Klima des allgemeinen Unbehagens an den Parteien und deren "Bereicherungsdrang" gedeihen rechte Vorurteile. Zustimmung erhalten hingegen Leitwerte wie Ehrlichkeit, Glaubwürdigkeit sowie politische Konsequenz und Stärke. Überdies verknüpft sich der Ruf nach Ordnung und Disziplin mit dem Diskurs über Verzicht, Opferbereitschaft und Eigenverantwortung; Sozialansprüche erscheinen nunmehr als Belastung der "Gemeinschaft". Wenig verwunderlich ist daher die Transformationstendenz des politischen Institutionensystems: sozialregulative und demokratisch-partizipative Funktionen werden zurechtgestutzt und ideologische wie repressive Regulationsmodi ausgebaut. Die Entdemokratisierung von Entscheidungsstrukturen schreitet voran und dürfte kaum aufzuhalten sein, solange sich das Tandem von technokratischer Politik und "autoritärem Populismus"⁷⁷ im Aufwind befindet. Allerdings ist nicht zu vergessen - die Ausführungen über die Steuerungsproblematik sollten dies verdeutlicht haben -, daß die Stärkung der Exekutive - Regierung, Verwaltung, Polizei etc. - und die wachsende Bedeutung medialer und symbolischer Politik ganz im Zeichen der globalisierten Ökonomie stehen.

Angesichts dieser "Zwänge" und des ideologischen "Nachhalls" des neoliberalen Jahrzehnts stehen linke Strategien der Re-Regulierung nach wie vor auf wackligen Beinen. Sie bewegen sich in einem labilen Spannungsfeld, das im wesentlichen von zwei Dimensionen strukturiert wird: erstens scheinen, obwohl die internationalen und gesellschaftlichen Verhältnisse die staatliche Regulierung restringieren, die "Imperative" weltmarkt-orientierter Modernisierung unhintergebar; zweitens schwankt die Bevölkerung zwischen einer resignativen Verzichtshaltung und der Empfänglichkeit für die rechtspopulistische Agitation. Konstruktive Alternativen haben also enorme Probleme zu bewältigen, zumal der herkömmliche, zentralisierte Nationalstaat überholt scheint: "Auf der Tagesordnung steht heute die Bildung komplexerer Einheiten bei gleichzeitiger Demokratisierung der bestehenden politischen Institutionen."⁷⁸ Die Europäisierung der politischen Öffentlichkeit ist eine wesentliche Voraussetzung, um den Selbstlauf der "entfesselten" Akkumulationsdynamik und kapitalistischen Globalisierung aufzuhalten

75 Vgl. George Steinmetz, Die (un-)moralische Ökonomie rechtsextremer Gewalt im Übergang zum Postfordismus, in: Das Argument 1/1994, S. 23ff, Hans-Jürgen Bieling, Nationalstaat und Migration ..., a.a.O., S. 138ff.

76 Exemplarisch vgl. hierzu Konrad Adam, Weder Weimar noch Karthago, in: Siegfried Unseld (Hrsg.), Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland, Frankfurt a.M. 1993, S. 87ff.

77 Zu Konstellationen des "autoritären Populismus" vgl. Stuart Hall, Popular-demokratischer oder autoritärer Populismus, in: Helmut Dubiel (Hrsg.), Populismus und Aufklärung, Frankfurt a.M. 1986, S. 84ff.

78 Jürgen Habermas, Gelähmte Politik, in: Der Spiegel 28/1993, S. 55.

und unter Kontrolle zu bringen. Kurzfristig haben linke Organisationen immer dann Erfolgchancen, wenn sie die sozialen Konsequenzen der Marktherrschaft thematisieren und sich als Bollwerk gegen die Gefahr von Rechts präsentieren. Dauerhaft eröffnen sich der Linken nur dann Gestaltungsoptionen, wenn die "Sachzwangunterwerfung" durch die Ausweitung politischer Regulierungsformen, d.h. den "Primat der Politik" durchbrochen wird. Ein tragfähiges Fundament muß hierzu zentrale linke Eckpunkte - Ökologie, Emanzipation, Solidarität etc. - in der Verbindung mit sozialen und demokratischen Essentials umschließen.

Choon-Kweon Koo

Modell Japan - ein Sonderweg? - Bemerkungen zur Besonderheit des japanischen Kapitalismus

1. Politische Umbrüche - auf dem Weg zu einem "neuen" Japan?

Das Jahr 1993 markierte für Japan eine entscheidende Wende. Der Abgang der Liberaldemokratischen Partei (LDP) erschütterte mit einem Schlag die bisherige politische Landschaft. Dieser Vorgang allein zählte zu den größten Ereignissen der japanischen Nachkriegsgeschichte, weil die LDP trotz all ihrer Korruptionen und Skandale in ihrer 38-jährigen Alleinherrschaft vom Niedergang noch weit entfernt schien. Denn einerseits waren die Oppositionsparteien geschwächt und hatten sich der LDP politisch so stark angenähert, daß man einen Machtwechsel für unmöglich bzw. für unnötig hielt. Andererseits erweckte die durch Seilschaften erhärtete Plutokratie in der LDP einen derart stabilen Eindruck, daß eine Rebellion aus den eigenen Reihen undenkbar schien. Überraschend rebellierten jedoch Ozawa & Co. gegen ihre in Korruptionsskandale verstrickten Bosse und erschütterten damit die bisherige Parteienlandschaft (das erste "Erdbeben")¹: zum ersten Mal in ihrer Geschichte verlor die LDP die absolute Mehrheit im Parlament; das konservative Lager zerbröckelte.

Die politische Bühne sah sich daraufhin mit einer völlig neuen Situation konfrontiert: der Koalition. Mit Ausnahme der LDP und den Kommunisten bildeten alle im Parlament vertretenen acht Parteien eine Anti-LDP-Koalition mit einem "frischen" Gesicht an der Spitze - dem bis dahin weithin unbekanntem Ministerpräsidenten Hosokawa. Er trat jedoch überraschend schon nach acht Monaten zurück - angeblich wegen eines Bestechungsskandals, einer Angelegenheit, die vorher in den japanischen Verhältnissen als harmlos und normal galt. Erst verließ die kleine Partei "sakikake" die Koalition, danach die Sozialisten - beide galten in der Koalition als "Anti-Ozawa-Linie". Genauer betrachtet, wurden sie herausgedrängt, da sich die fünf anderen Koalitionsparteien - außer der buddhistischen "komei" - zu einer gemeinsamen parlamentarischen Gruppe namens "kaisin" (Erneuerung)² zusammenschlossen (das zweite "Erdbeben"). Aus diesem "Erdbeben" resultierte die Geburt eines zweiten konservativen Blocks an der Macht. Es bildete sich einschließlich der "komei" eine Minderheitsregierung unter dem Ministerpräsident Hata, in der alle wichtigen Posten durch die "aggressiven" Konservativen der "Ozawa-Linie" besetzt wurden.³

1 Eine Übersicht der neuen Parteienlandschaft nach dem ersten "Erdbeben" bietet W. Wallraf, Das politische Erdbeben in Japan, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 9/1993.

2 In der Mitte der "kaisin" steht die "shiseito" (wörtlich: neu geborene Partei; in der deutschen Presse wird sie zurecht als "Erneuerungspartei" übersetzt), deren Generalsekretär Ozawa ist. Zwar ist der neue Ministerpräsident Hata auch Vorsitzender dieser Partei, als der eigentliche "Drahtzieher" in der post-LDP-Herrschaft gilt jedoch Ozawa.

3 Eine Woche nach seinem Amtsantritt erklärte der neue - inzwischen schon zurückgetretene - Justizminister über die japanische Invasionen im Zweiten Weltkrieg: "Man darf diesen Krieg nicht als Aggression bezeichnen. Wir wollten wirklich die Kolonien befreien und die großasiatische Wohlstandssphäre schaffen." Gleichzeitig erfand er eine "Nanking-Lüge": Das Massaker der japanischen Armee 1937 an Hunderttausenden von chinesischen Zivilisten in Nanking soll es nach ihm nie gegeben haben - es sei "eine Fälschung" und "reine Erfindung". Vgl. Frankfurter Rundschau vom 5.5.1994.

Nach den zwei "Erdbeben" sieht die politische Szene Japans folgendermaßen aus: Endgültig gebrochen ist die jahrzehntelange Konstruktion, in der die überlegene LDP an der Macht und die schwachen Sozialisten in der Opposition waren. Das alte konservative Lager spaltet sich jetzt in zwei Blöcke - die LDP und die "kaisin" -, die zukünftig um die Macht konkurrieren werden. Diffus dazwischen bewegt sich die "komei", die vorwiegend um Machtinteressen oszilliert. Trotz großer Verhandlungsbereitschaft und ihrer Teilnahme an der Koalition scheinen die Sozialisten an den Rand gedrängt zu sein.

Die beschriebene Entwicklung muß dabei vor dem Hintergrund des weltgeschichtlichen Umbruchs analysiert werden: Seit dem Zusammenbruch des "Realsozialismus" findet in Japan eine heftige Debatte über seine zukünftige Rolle in der Welt statt. Diese Debatte folgte zuerst dem allgemeinen Konsens über das Ziel, "eine angemessene politische Verantwortung Japans gegenüber der Welt zu finden". Mit der Zeit wurde jedoch immer deutlicher, daß in der LDP selbst zwei unterschiedliche Optionen verfolgt wurden: die eine lag auf der "traditionell" zuversichtlichen Linie der LDP, den Beitrag Japans für die Welt vor allem in seiner Wirtschaftsstärke zu sehen. Ein militärisch starkes Japan würden die Nachbarländer demnach als Bedrohung sehen, so daß die Region sicherheitspolitisch destabilisiert würde. Die Verfechter dieser Linie argumentierten z.B., daß die japanische Teilnahme an den "Blauhelm-Einsätzen" auch ohne Verfassungsänderung durch deren "erweiterte" Interpretation bzw. Sonderregelungen möglich sei. Die andere Richtung, die sich als "neue Strömung"⁴ bezeichnete, sah im Ende der Systemkonkurrenz und im Hegemonieverlust der USA eine Herausforderung für Japan. Sie plädierten für ein "neues" Japan, gerüstet mit politischer und militärischer Macht, das auch "aktive" internationale Verantwortung übernimmt. Dafür müsse Japan jedoch von Grund auf "erneuert" werden. Diese "Erneuerung" hat für sie vor allem zwei Bedingungen: 1. Eine Änderung der jetzigen Verfassung, die weder Streitkräfte noch Kriegsrecht anerkennt, 2. eine Revision des "veralteten" Sicherheitsabkommens mit den USA, das Japan aus Sicht der "Erneuerer" als "Kolonie" behandelt. Nach dem "Golfkrieg" war die Kritik unüberhörbar, daß Japan als größter Kriegsfinanzier überhaupt keinen Einfluß auf das Vorgehen gehabt habe. Gleichzeitig stellte der berühmte "Ozawa-Report"⁵ erstmals offiziell in Aussicht, daß in Zukunft sowohl die Verfassungsänderung als auch die Revision des Sicherheitsabkommens mit den USA unvermeidbar seien.

Zu diesem Zeitpunkt wurde auch nicht mehr verheimlicht, daß für eine solche "Erneuerung" eine politische "Reform" notwendig sei. Zwar war die LDP immer noch mächtig, angesichts der fortlaufenden Skandale und der lethargischen Haltung der Bevölkerung war jedoch offensichtlich, daß allein ihre Stimmen die für eine Verfassungsänderung notwendige Zweidrittel-Mehrheit niemals erreichen würden. Deshalb entwarf die "neue Strömung" ein Szenario - bekannt als der "Ozawa-Plan" -, das eine Verfassungsänderung und damit ein "neues" Japan ermöglichen sollte. Dieses Szenario beinhaltet vor allem drei Eckpunkte: 1. Die Errichtung eines politischen Systems mit zwei konservativen Parteien unter Ausschluß der Sozialisten und der Kommunisten durch die "Reform"

4 Der einflußreiche LDP-Politiker Ishihara, der dieser Strömung angehört, schrieb zusammen mit dem noch einflußreicheren "Sony"-Chef Morita das Buch "Ein Japan, das Nein sagen kann", das später auch im Ausland sehr bekannt werden sollte. In Japan wurden binnen weniger Tage mehr als 1 Million Exemplare dieses Buches verkauft. Der Politiker schrieb später unter einem noch gewichtigeren Titel eine Fortsetzung dieses Werkes: "Ein Japan, das entschlossen Nein sagen kann".

5 Der Report wurde von der "Sonderkommission über die Rolle Japans in der internationalen Gesellschaft" der LDP vorgelegt, deren Leiter Ozawa war.

des Wahlsystems⁶, 2. die Rückkehr zu einem "normalen" Japan durch Verfassungsänderung, 3. eine Erhöhung der Konsumsteuer (ähnlich der deutschen Mehrwertsteuer) von derzeit 3% auf 10% zur Finanzierung des zukünftigen "starken" Staates.

Dieser Plan scheint bisher perfekt aufgegangen zu sein. Nach dem - beabsichtigten - "Verrat" an der LDP war es Ozawa & Co. gelungen, eine Anti-LDP-Koalition unter Einfluß der Sozialisten zu formieren. Die Wahlreform wurde vereinbart und auch die Steuerreform in Aussicht gestellt. Allerdings konnte die entscheidende Verfassungsänderung mit den Sozialisten niemals verhandelt werden, weshalb sie aus der Koalition ausgeschlossen wurden. Somit stellt sich die Frage, warum Ozawa & Co bereits jetzt das zweite "Erdbeben" inszenierten und sich diesen Coup nicht für die Zeit nach der nächsten Wahl aufsparten. Die bittere Niederlage der Sozialisten bei der letzten Wahl - ihre Präsenz im Parlament wurde fast halbiert - deutet schon darauf hin, daß sie mit dem neuen Wahlsystem deutlich geschlagen werden könnten; dies entspricht dem "Ozawa-Plan". Wenngleich der plötzliche Rücktritt Hosokawas als offizieller Anlaß des zweiten "Erdbebens" galt - darüber wird in Japan sehr viel spekuliert -, hat doch wahrscheinlich die Zuspitzung der "Korea-Krise", d.h. der Streit über die Inspektion der nordkoreanischen Atomanlagen, mehr zu der Entwicklung beigetragen.⁷ Oder sollten umgekehrt Ozawa & Co. in der Krise des Nachbarlandes die Gunst der Stunde nutzen?

Auf jeden Fall wird in nächster Zeit die Verfassungsfrage stärker im politischen Vordergrund stehen. Zwei Fronten, die sich eindeutig für bzw. gegen die Verfassungsänderung stellen, zeichnen sich dabei ab. Da die Verfassungsfrage für eine traditionelle "Geheimabsprache" der Parteibosse zu ernst ist, wird sie voraussichtlich in der japanischen "Zivilgesellschaft" ausgetragen; allerdings in einer schwach entwickelten Zivilgesellschaft, in der ein Minister öffentlich die Verbrechen der Vergangenheit leugnen darf. Es wird sich dann herausstellen, daß Japan fünfzig Jahre nach dem Krieg nicht mehr das "alte" ist; der Weg zu einem "neuen" Japan hat bereits begonnen.

6 Nach dem derzeitigen sog. "mittleren" Wahlkreissystem werden je nach Wahlkreisgröße zwei- bis sieben Mandate nach der relativen Mehrheit verteilt. Der Nutznießer dieses Systems war ohne Zweifel die LDP, die "automatisch" in jedem Bezirk mindestens ein Mandat "reserviert" bekam. In den Wahlkreisen der LDP-Hochburgen - besonders auf dem Lande - konnten zudem mehrere LDP-Abgeordnete gleichzeitig gewählt werden. Dadurch gelang es der LDP jahrzehntlang, die absolute Mehrheit zu erreichen, obwohl die tatsächlich erhaltenen Stimmen i.d.R. um 15% darunter lagen. Von diesem Wahlsystem profitierten allerdings auch die Sozialisten. Das Wahlsystem, das die Hosokawa-Koalition für die nächste Wahl vereinbarte, ist hingegen eine Mischung aus Mehrheits- und Verhältniswahlrecht. In den "kleineren" Wahlkreisen wird nur ein Mandat gewählt, die übrigen Sitze werden nach den erhaltenen Stimmen im nationalen Maßstab verteilt. Viele LDP-Abgeordnete werden so ihr Mandat verlieren. Zu ihrer Rettung könnte vor der Wahl noch ein massiver Blockwechsel stattfinden. Die Wahlkommission muß jedoch zunächst die Zerlegung der Wahlkreise bewerkstelligen, mit deren Abschluß erst zu Beginn des nächsten Jahres gerechnet wird. Falls die jetzige Hata-Regierung noch dieses Jahr durch einen Mißtrauensantrag der Opposition scheitert und im Gegenzug das Parlament aufgelöst wird, finden Neuwahlen nach dem alten System statt.

7 Falls irgendeine Resolution der UNO gegen Nordkorea zustande kommen sollte, wird sich Japan daran direkt beteiligen. In diesem Fall könnten Ozawa & Co. mit der LDP viel effektiver arbeiten als mit der Sozialisten, die in der Vergangenheit "gute" Beziehungen zu Nordkorea pflegten.

2. Kultur, MITI oder Postfordismus? - Drei Interpretationsvarianten der japanischen Erfolgsstory

Richten wir den Blick von der Politik auf die Wirtschaft: beide Bereiche sind in der ganzen Welt - und besonders in Japan - so eng miteinander verbunden, daß eine getrennte Betrachtung eigentlich unmöglich ist. Für die genauere Untersuchung ist es jedoch hilfreich, eine analytische Trennung vorzunehmen; nicht um zu zeigen, wie die japanische Politik von der Ökonomie abhängt oder umgekehrt, sondern um zu untersuchen, worin die eigenartige Dynamik des japanischen Kapitalismus besteht. Wir werden einen relativ großen Zeitraum berücksichtigen müssen, um der Erfolgsgeschichte des "Modells Japan" auf die Spur zu kommen. Beginnen wir zuerst mit den zugänglichen Interpretationen der japanischen Erfolgsstory.

Die Entwicklung des japanischen Kapitalismus nach dem Zweiten Weltkrieg zeigt zumindest von der statistischen Seite her ohne jegliche Übertreibung ein traumhaftes Bild. Im "goldenen Zeitalter" des Kapitalismus - d.h. vor der Weltwirtschaftskrise 1974/75 -, war die Wachstumsrate der japanischen Ökonomie mehr als doppelt so hoch wie der Durchschnitt der OECD-Länder. Als das Wachstum in allen Industrieländern immer geringer wurde, schwächte sich zwar das Tempo auch in Japan ab, war aber mit dem düsteren Bild der anderen Länder nicht vergleichbar: sogar im Krisenjahr 1980 erzielte Japan ein Wachstum von 4%.

Mit dem gewaltigen Wachstum vollzog sich ein rasanter Strukturwandel der Wirtschaft. Sicherlich war Japan damals kein Entwicklungsland, sondern gehörte zu den imperialistischen Mächten; abgesehen vom aufgeblähten Rüstungssektor ähnelte die Wirtschaftsstruktur Japans jedoch derjenigen eines heutigen "Schwellenlandes". Fast die Hälfte der Beschäftigung und über ein Viertel des Bruttosozialprodukts waren im Jahre 1950 noch der Landwirtschaft zugehörig. Auch bezüglich der Exportstruktur war Japan rückständig. Die Exportoffensive begann in Japan zuerst im Textilbereich, der binnen kürzester Zeit von Gütern wie Fernsehgeräten, Autos, Stahl, Schiffen usw. ersetzt wurde. Noch Ende der 60er Jahre, als der erste Handelskrieg zwischen den USA und Japan begann, ging es allerdings um billige japanische Hemden, die die USA "überschwemmten". Heute stammen über 90% der in die USA exportierten Güter aus der Konsum- und Investitionsgüterindustrie, von denen wiederum über 80% aus technologieintensiven Bereichen - Maschinenbau, Fahrzeugbau, Elektrotechnik - kommen.⁸

Der Aufbruch des japanischen Kapitalismus beschränkte sich nicht nur auf den industriellen Bereich. 1985 wurde Japan das größte Gläubigerland der Welt. Im kapitalistischen "Kasino" ist Japan zur Zeit ohne Zweifel der aggressivste Spieler. Die finanzkapitalistische Expansion prägte die weltwirtschaftlichen Beziehungen dermaßen, daß ein US-amerikanischer Wirtschaftskommentator die Auswirkungen für die USA folgendermaßen beschreibt: "Selbst ohne irgendwelche schlechten Intentionen von seiten ausländischer Investoren konnte das durchlöcherete Wirtschaftssystem der USA ganz zufällig in ein finanzielles Desaster schlittern, dessen Ausmaße man früher für völlig unmöglich gehalten

⁸ Vgl. dazu U. Menzel, Japan und der asiatisch-pazifische Wirtschaftsraum: Tendenzen wachsender Regionalisierung und Hierarchisierung, in: H. W. Maull (Hrsg.), Japan und Europa: getrennte Welten?, Frankfurt/Main 1993, S. 171ff.

hatte und das beispielsweise dadurch ausgelöst werden konnte, daß das japanische Kapital einfach nur in seinem eigenen Interesse handelte."⁹

Ganz abgesehen davon, ob man eine solche Entwicklung als "Wunder" bezeichnen kann oder nicht¹⁰, ist die Entwicklungsdynamik des japanischen Kapitalismus schon aus wissenschaftlichem Interesse eine Untersuchung wert. So entstand eine Vielzahl Bücher, die sich jeweils mit verschiedenen Aspekten der japanischen Gesellschaft beschäftigten. Die nachfolgende Darstellung spiegelt zugleich den zeitlichen Verlauf und die Schwerpunktverschiebung der "Japan-Debatte" wider.

1. Die beliebteste Erklärungsvariante war (und ist zum Teil immer noch) diejenige, die den Erfolg auf die besonderen kulturellen Faktoren Japans zurückführt.¹¹ Das "Modell Japan" beschreiben diese Autoren nur mit kuriosen Begriffen wie "der geborene Kollektivismus", "der private Kollektivismus", "Japan AG" usw. Diese kulturzentristische Position wurde inzwischen relativiert, weil das gleiche "Wunder" seit den 70er Jahren ohne jegliche "Samurai"-Tradition auch in Südkorea, Taiwan usw. mit zum Teil noch höherem Tempo erfolgte. Manche Thesen aus dieser Richtung wurden allerdings auch auf diese Länder erweitert und verschmolzen zunehmend zu jener mystischen Formel, die überwiegend die fernöstliche konfuzianische Tradition als Sonderfaktor des Erfolgs hervorhebt.

2. Als offensichtlich wurde, daß das "Wunder" nicht allein eine Angelegenheit der Kultur war, entstanden mehrere verfeinerte Analysen, die hauptsächlich aus zwei Richtungen kamen: aus der vergleichenden Politikforschung und aus der Industriesoziologie. Für erstere stellte der japanische Staat, vor allem das "MITI", den entscheidenden Hebel der Entwicklung dar.¹² Demzufolge ist das "Modell Japan" durch einen "entwicklungsorientierten Staat" gekennzeichnet, der in der Lage ist, durch eine effektive Industrie- und neomerkantilistische Handelspolitik die Wirtschaft "plan-rationell" zu modernisieren.

Die industriesoziologische Betrachtung macht auf die eigentümlichen institutionellen Bestandteile der japanischen Arbeits- und Industriebeziehungen aufmerksam. Hier spielen die drei berühmten "Wunderwaffen" Japans - die lebenslange Beschäftigung, das Senioritätsprinzip und die Betriebsgewerkschaft - eine mehr oder minder zentrale Rolle. Außerdem werden die Industriestrukturen - enorme Lohnunterschiede je nach Betriebsgröße, Beschäftigungskonzentration in den kleinen Betrieben, Oligopol und Kapitalkonzentration usw. - als Wachstumsquelle dargestellt, die die japanischen Wissenschaftler interessanterweise früher immer als "strukturelle" Probleme der Wirtschaft verstanden.¹³ Ferner werden auch das raffinierte Zuliefersystem, die Seilschaft zwischen Bürokraten und Managern, die enthaltsame Haltung der Aktionäre, die hohe Sparquote und das streng kontrollierte Bankensystem als Erfolgsfaktoren des "Modells Japan" genannt.

9 D. Burstein, Yen! Die japanische Herausforderung, München 1992, S.189.

10 Nach Hugh Patrick z.B. fand in Japan kein Wunder statt, sondern ein optimaler Vorgang der "freien Marktwirtschaft". Vgl. dazu, H. Patrick u.a. (Hrsg.), Asia's New Giant: How the Japanese Economy works, Washington, D.C. 1976.

11 Von den unzähligen Werken sei hier nur das bekannteste genannt: E.F. Vogel, Japan as Number 1: Lessons for America, New York 1980.

12 C. Johnson, The MITI and the Japanese Miracle, Stanford 1982.

13 Vgl. dazu die "Doppelstruktur-Debatte" in Japan in den 50er und 60er Jahren, z.B. H. Kawaguchi u.a., Doppelstruktur der japanischen Wirtschaft, Tokio 1957 (Der japanische bzw. koreanische Titel ist hier ins Deutsche übersetzt).

3. Eine neue Etappe der "Japan-Debatte" begann mit den Begriffen "lean production", "just-in-time production", "kanban", "toyotism" usw. Die Debatte kam aus zwei Richtungen, die sich vorwiegend politisch unterschieden. Eine neue Bewertung der japanischen Betriebsweise erfolgte insbesondere durch die "Pariser Regulationsschule"¹⁴. Weitere Kreise erfaßte die Debatte dann mit der Studie von Womack u.a.¹⁵ Der Ausgangspunkt war einerseits die anhaltende Krise des "Fordismus" und andererseits die immer härtere globale "Schlacht" um Weltmarktanteile.¹⁶ Die "Pariser Schule" entdeckte in der japanischen Betriebsweise bestimmte "postfordistische" Elemente, mit denen sie die Überlegenheit des japanischen Modells gegenüber anderen Ländern begründete.¹⁷ Dazu zählen unter anderem 1. eine geringe Arbeitsteilung und damit die vielseitige körperliche Verwendbarkeit der Arbeiter, 2. dezentralisierte Produktionsentscheidungen und damit die Ausnutzung von Intelligenz und Geschicklichkeit der Arbeiter, 3. eine effektive Qualifikation der Arbeiter, auf Grund derer sie verantwortungs- und kompetenz-, vor allem aber produktivitätsbewußt handeln. Auch von Womack u.a. wird der Erfolg der japanischen Autoindustrie im großen und ganzen auf diese Elemente zurückgeführt. Während die Regulationstheoretiker das "Modell Japan" als "postfordistischen" Hoffnungsträger interpretieren (zumindest innerbetrieblich - nicht gesellschaftlich), stilisieren es Womack u.a. zum Vorbild der Produktivitätssteigerung und Kostensenkung.

3. Besonderheiten des japanischen Kapitalismus

Nach diesem knappen Überblick sollte klar geworden sein, daß in der Debatte über das "japanische Modell" recht unterschiedliche Aspekte diskutiert wurden. Im Verlauf der "Japan-Debatte" setzte man sich zwar mit einzelnen Aspekten stärker auseinander und hob die vormaligen "Sonderfaktoren" auf, wobei aber wiederum andere Aspekte unterbelichtet blieben. Das gilt auch für die "regulationstheoretische" Erklärung des japanischen Erfolgs, die sich in Bezug auf Japan - anders als ihr eigentlicher theoretischer Ausgangspunkt - überwiegend auf die Frage der innerbetrieblichen Organisation beschränkte. So wird z.B. die gesellschaftspolitische Kräftekonstellation, die zweifellos der Entwicklung dieser Betriebsweise zugrunde liegt, eher als vorgegeben angenommen und nicht kritisch hinterfragt. Im folgenden wird ein Versuch unternommen, die Erfolgsstory des "Modells Japan" anders zu rekonstruieren, indem die bisher unterbelichteten Aspekte des japanischen Modells hervorgehoben werden.

14 Vgl. dazu A. Lipietz, *Mirages and Miracles: The Crisis in Global Fordism*, London 1987; R. Boyer, *Neue Richtungen von Managementpraktiken und Arbeitsorganisation: Allgemeine Prinzipien und nationale Entwicklungspfade*, in: A. Demirovic u.a. (Hrsg.), *Hegemonie und Staat: kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß*, Münster 1992.

15 J. P. Womack u.a., *Die zweite Revolution in der Autoindustrie*, Frankfurt/Main 1991.

16 Vgl. dazu F. Deppe, *Gestaltungskompetenz und Gegenmacht: Antworten auf die "Verschlankung" von Produktion und Gesellschaft*, in: *Sozialismus*, Nr. 2/1993, S.32.

17 Vgl. dazu Boyer, a.a.O., S.86ff.; A. Lipietz, *Towards a New Economic Order: Postfordism, Ecology and Democracy*, Cambridge 1992, S.39ff.

3.1. Ausgangspunkt: Niederlage der Arbeiterbewegung

Zunächst ist es wichtig, die frühe Niederlage der japanischen Arbeiterbewegung als entscheidenden Ausgangspunkt des "Modells Japan" zu betonen. Nach dem Zweiten Weltkrieg befand sich die japanische Arbeiterbewegung zum ersten- und zugleich letzten Mal in der Offensive, die auch von den radikal-liberalen Maßnahmen der Besatzungsmacht begünstigt war.¹⁸ Der Beginn des Kalten Krieges und die brutale systematische Verfolgung der Sozialisten und Kommunisten, welche in den Gewerkschaften starken Einfluß hatten, machten die politische Liberalisierung jedoch mehr als zunichte. Dabei spielte der "Korea-Krieg"(1950-1953) eine wichtige Rolle. Für die Wirtschaft war der Krieg ein "Gotteswind" - in Japan als "gamigaje" bezeichnet -, der mit der plötzlich steigenden Kriegsnachfrage einen ökonomischen Sogeffekt auslöste. Für die Arbeiterbewegung war er allerdings ein "Todeswind", der eine Verhaftungswelle gegen die Kommunisten auslöste.

Die bekannten drei "Wunderwaffen" der japanischen Kapitalisten - die lebenslange Beschäftigung, das Senioritätsprinzip und die Betriebsgewerkschaft - stammen aus dieser Zeit. Sie waren also keineswegs eine kulturelle Erbschaft, sondern vor allem eine politische Waffe gegen die radikale Arbeiterbewegung. Angesichts der drastischen Arbeitslosigkeit in den Städten und der Überbevölkerung auf dem Land spielte eine lebenslange "Beschäftigungsgarantie" (ganz abgesehen davon, ob sie wirklich eingehalten wurde) den "gelben" Betriebsgewerkschaften in die Hände. Die Kluft zwischen dem politischen Anspruch der gewerkschaftlichen Dachorganisationen und dem ökonomischen Interesse der Betriebsgewerkschaften wurde immer größer. Ab 1949 durften Arbeiter auch aus politischen Gründen entlassen werden. Vor allem mit dem Ausbruch des Kalten Krieges setzte dann eine politische Verhaftungswelle ein, die sich ausnahmslos gegen "radikale" Gewerkschafter richtete.

Auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges schmolz der gewerkschaftliche Organisationsgrad von 55,8% (1949) auf 35,0% (1955) zusammen.¹⁹ Dies blieb nicht ohne politische Auswirkungen. Mit dem weiterhin sinkenden Organisationsgrad, der in der Krise 1974 nochmals stark schrumpfte, verringert sich drastisch die Konfliktbereitschaft und die Widerstandskraft der japanischen Gewerkschaften. "In der Krise 1974-75 wurde die schwierige wirtschaftliche Lage der Betriebe und die Loyalität zum Betrieb beschworen und damit den Arbeitern die erworbenen Rechte geraubt. Die zahmen Firmengewerkschaften leisteten keinen Widerstand, sondern förderten diese Tendenz und verfolgten oppositionelle Arbeiter und linke Gewerkschafter zusammen mit den Unternehmern. Der oben erwähnte Prozentsatz (= der Organisationsgrad der Gewerkschaft, C-K.K.) sank danach noch unter 25%. Die Robotisierung wurde beschleunigt und 'Karoshi' (plötzlicher Tod auf Grund von Überarbeitung) wurde ein ernstes soziales Problem."²⁰

18 Damals gab es kaum "Japan-Kenner" in den USA. Deshalb wurde die Gesetzgebung der US-Besatzungsmacht größtenteils von jungen Offizieren durchgeführt, die zur radikalen "Newdealer"-Generation gehörten. Diese wurden jedoch bis spätestens 1949 abberufen. Progressive Gesetze über die Auflösung der "zaibatsu", Bodenreform, Arbeitsrechte usw. wurden anschließend vollständig rückgängig gemacht.

19 Zum Vergleich: in der gleichen Zeit blieb der Organisationsgrad in der BRD relativ stabil; er fiel nur geringfügig von 35,7% im Jahre 1949 auf 34,4% 1955.

20 K. Haysaka, Macht und Herrschaft im Metropolenkapitalismus: Japan, in: Z., Nr.15, 1993, S.28.

3.2. Nachkriegsentwicklung: jenseits des "Fordismus"?

Da sich die anhaltende Wachstumsschwäche der Industrieländer für viele Autoren als Krise des "Fordismus" darstellt, ist es interessant zu fragen, ob die japanische Entwicklung auch mit dieser Kategorie erklärt werden kann.²¹ Ohne Zweifel verdankte der Erfolg des "Modells Japan" vieles der Krise anderer Industrieländer, deren Entwicklung sowohl bezüglich der Produktivitätsentwicklung als auch der Rentabilitätslage seit den 70er Jahren eindeutig ins Stocken geriet. Ohne diese Krise hätte das japanische Kapital gewiß nicht so schnell den Vorsprung der führenden Länder eingeholt und auch seine Exportoffensive nicht derart erfolgreich durchgeführt.

Dennoch ist die Frage, ob sich das goldene Zeitalter Japans selber auch als "fordistisch" interpretieren läßt, umstritten. Wenn man unter dem Begriff "Fordismus" den makroökonomischen Zusammenhang zwischen Massenproduktion und Massenkonsumtion stärker betont, gehört Japan mehr oder minder dazu. Beim Arbeitsprozeß in einigen Betrieben zeigte sich schon eine "posttayloristische" Entwicklung²², die sich sowohl als "präfordistisch"²³ als auch als "postfordistisch" interpretieren läßt. Wenn man jedoch Elemente der typisch fordistischen "Regulationsweise" wie tariflich kollektiv geregelte Lohnarbeitsverhältnisse, sozialstaatliche Interventionen usw. einbezieht, ist es eher zweifelhaft, mit Blick auf Japan vom "Fordismus" zu sprechen. Das japanische - und später auch ostasiatische - "Wunder" besteht eben gerade darin, daß der Massenkonsum ohne irgendwelche sozialstaatliche Intervention auf eine andere Weise erreicht wurde.

Die japanische Wachstumsdynamik in den 50er und 60er Jahren war allenfalls geringfügig der bekannten "fordistischen" Konstellation - Reallohnanstieg als Wachstumsimpuls und balancierte Entwicklung der gesamten Ökonomie - geschuldet, vielmehr zeigte sich eher eine Gegenteilstendenz: die Unterdrückung des Reallohnanstiegs bot großen Spielraum für Investitionen, auf die die Investitionsgüter produzierende Industrie ihrerseits mit massiven Investitionen reagierte. Auf diese Weise entstand eine Investitionsspirale, die zwei Bedingungen voraussetzte: 1. einen Exporterfolg der Konsumtionsgüter und 2. eine Importbarriere gegen die Produktionsgüter. Die durch die niedrigen Reallöhne entstandene Nachfrageschwäche konnte durch die "Überschwemmung" des Auslands mit japanischen Waren mehr als wettgemacht werden. Um aber das weitere Wachstum zu garantieren, mußte die Investitionsgüter produzierende Industrie überdies in hohem Maße expandieren. Weil diese Industrie damals gegenüber der ausländischen kaum konkurrenzfähig war, mußten Handels- und Industriepolitik gezielt miteinander kombiniert werden. Eine Anzahl von Exportprämien und Importbarrieren stammen aus dieser Zeit.²⁴

So entstand die später als "one set" bekannt gewordene Wirtschaftsstruktur, die zwar im Inland auch unter Außenverflechtung einen geschlossenen Kreislauf herstellte, aber keine

-
- 21 Einigen dieser Autoren zufolge ist in Japan die fordistische Entwicklung am erfolgreichsten abgeschlossen. A. Glyn u.a., *The Rise and Fall of the Golden Age*, in: S. A. Marglin, u.a. (Hrsg.), *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford 1991.
- 22 Bei Toyota z.B. wurden schon ab 1962 - das Jahr der "Versöhnungserklärung" zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern - wichtige Elemente der "just-in-time-production" eingeführt, und ab 1977 auch die "job rotation". Vgl. dazu Toyota Motor Corporation, *Toyota: A History of the First 50 Years*, Tokyo 1988.
- 23 Vgl. dazu J. Tomaney, *The Reality of Workplace Flexibility*, in: *Capital & Class*, No.40, 1990. Der japanische Arbeitsprozeß wird vom Autor als eine Intensivierungsform der Arbeit rezipiert, die mehr oder minder in einem "prefordistischen" Machtverhältnis in den Betrieben - z.B. ohne unabhängige Gewerkschaften - stattfindet.
- 24 Dazu ausführlich Y. Kim, *Die Analyse des japanischen Außenhandels und der Wirtschaft*, Seoul 1992.

Kompensationseffekte mit dem Ausland zuließ - wie z.B. zwischen der BRD und Frankreich, die jeweils stärker auf Produktions- bzw. Konsumtionsgüter spezialisiert sind. Diese Struktur ist eine Besonderheit des japanischen Kapitalismus; je mehr der Außenbeitrag ins Ungleichgewicht gerät, desto harmonischer wird die inländische Entwicklung. Die Folge ist bekannt: als sich dieses System einmal etablierte, führte jeder Exporterfolg - zu Beginn durch niedrige Lohnkosten, später durch technologische Produktivitätsvorsprünge - zum direkten Handelsüberschuß, weil kein entsprechender Import - außer Rohstoffe, deren Preise sehr niedrig waren - hervorgerufen wurde.

Diese Strategie war äußerst erfolgreich und brachte einen rasanten Strukturwandel der Wirtschaft mit sich. Mit den durch Arbeitskräftemangel bedingten Engpässen in der Produktion stiegen seit Ende der 60er Jahre spürbar die Löhne; eine Massenkonsumtion im "fordistischen" Sinne konnte auch in Japan allmählich auf die Beine gestellt werden. Verschiedene sozialstaatliche Maßnahmen wurden jedoch erst in den 70er Jahren eingeführt; in jener Zeit also, als in anderen entwickelten kapitalistischen Ländern die Krise des "Fordismus" bereits zutage getreten war.

Damit ist schon angedeutet, daß auf Japan die Kategorie des "keynesianischen Interventionsstaates" nicht direkt anwendbar ist. Wenn unter Keynesianismus vor allem eine sozialstaatlich initiierte Nachfragepolitik verstanden wird, kann man höchstens von einer Art "Bastard-Keynesianismus"²⁵ sprechen. Aber wenn sich der Keynesianismus auf staatliche Regulierungen stützt, die die "Rentierseite des Kapitalismus" unterdrücken und damit die hegemoniale Position des Industriekapitals zum Ausdruck bringen, sollte man mit Blick auf Japan eher von einem Ultra-Keynesianismus reden.

Der Staat zwischen Bastard- und Ultra-Keynesianismus spiegelt somit in Japan eine besondere gesellschaftspolitische Kräftekonstellation wider, die einerseits durch die extreme Unterentwicklung der Gegenmachtspositionen und andererseits durch eine äußerst harmonisierte Entwicklung der Herrschaftsinteressen gekennzeichnet war. Die frühe Niederlage der Arbeiterbewegung hatte eine systematische Blockierung des politischen Einflusses seitens der Arbeit zur Folge. Zwar gab es am Anfang der 70er Jahre eine radikale studentische Revolte, sie blieb jedoch von der Gesellschaft weitgehend isoliert. Von einer "Kulturrevolution" im Sinne der "68er" Generation kann in Japan nicht die Rede sein. Auch die vereinzelt Proteste gegen die Umweltverseuchung fanden kein politisches Forum angesichts eines nationalen Konsenses, in dem das Wirtschaftswachstum absoluten Vorrang hatte.

Ohne jegliche Gegenmachtentwicklung reduzierte sich die Politik mehr und mehr auf die Koordinierung der verschiedenen Kapitalinteressen; dies gilt natürlich nicht nur für Japan. Aber die entscheidende Differenz des "Modells Japan" bestand darin, daß die Aufspaltung der Interessen der Herrschenden selber von der Konfiguration des Kapitals her fast ausgeschlossen war. Hier zeigt sich eine maßgebliche Spezifik der Entwicklung des japanischen Kapitalismus. Gehen wir auf diesen Aspekt näher ein.

25 H. Magdoff und P. M. Sweezy, Herhören, Keynesianer!, in: Das Argument Nr.145, Mai/Juni 1984, S.386.

3.3. "Keiretsu" - neue Konfiguration des Kapitals?

Mit der Konfiguration des Kapitals wollen wir hier keine neue Gesellschaftstheorie oder Monopoltheorie schreiben. Sie hat nur einen begrenzten - jedoch nicht vernachlässigenden - Untersuchungszweck: die Entwicklung der politischen und ökonomischen Machtverhältnisse *innerhalb des Kapitals*.²⁶ Die Akkumulationslogik schließt von ihrer Formbestimmtheit her eine Fraktionierung des Kapitals in drei Kategorien ein: Warenkapital, Geldkapital und produktives Kapital. Auch wenn sie aus dem gleichen Mutterleib stammen, verhindert dies nicht, daß sie sich in der realen Welt oft als verfeindete Brüder entgegentreten. Die Fraktionierung des Kapitals gewinnt hier ihr konkrete Gestalt als Handelskapital, Finanzkapital und Industriekapital. Sie entwickeln sich bis zu einer gewissen Grenze autonom und hierarchisch. Die Konfiguration des Kapitals ist ein Begriff, mit dem die widerspruchsvolle Ausgestaltung der ökonomischen und politischen Machtverhältnisse unter solchen Fraktionen beschrieben wird. Die verschiedene Konfiguration des Kapitals drückt sich konkret z.B. in der national unterschiedlichen Unternehmensstruktur bzw. in dem Finanzsystem aus. In dem gezeigt wird, wie sich die Konfiguration des Kapitals in Japan besonders gestaltet, können wir die Wachstumsdynamik des japanischen Kapitalismus besser erklären.

Die meisten Großunternehmen in Japan gehören zu einer Unternehmengruppe, die früher "zaibatsu" (wörtlich: Finanzclique) und heute mit einem modernen Ausdruck "keiretsu" (wörtlich: Kette) genannt werden. Im Zentrum der "keiretsu" stehen industriell operierende "Kerngesellschaften", um die sich jeweils Universalhandelshäuser und Banken gruppieren. Wenn man die "Mitsubishi-Gruppe" als ein Beispiel nimmt, gehören zu ihren Kerngesellschaften die im Auto-, Chemie-, Stahl-, Schiff-, Flugzeug-, Maschinenbau-, Elektrotechnikbereich usw. operierenden Industrieunternehmen. Daneben kauft und verkauft das größte Universalhandelshaus der Welt, die "Mitsubishi Corp.", im In- und Ausland alles vom Tintenfisch bis zum Flugzeug. Die "Mitsubishi Bank" und die "Mitsubishi Treuhandbank", die zu den größten Banken der Welt zählen, betreiben nicht nur "derivative" Geschäfte auf den internationalen Finanzmärkten, sondern auch Immobilienspekulationen in der ganzen Welt. Die zur "Mitsubishi-Gruppe" gehörenden 29 Unternehmen sind nicht nur vom Namen her identisch, sondern sie sind vor allem durch gegenseitigen Aktienbesitz eingutensrechtlich verflochten. Etwa 30% der gesamten Aktien der "Mitsubishi-Gruppe" halten Unternehmen dieser Gruppe. Von diesen Unternehmen werden wiederum durch direkte Beteiligung Hunderte mittlerer Betriebe beherrscht, die zwar nicht den gleichen Namen tragen, aber ökonomisch eindeutig der "Mitsubishi-keiretsu" zuzurechnen sind.

26 Vgl. dazu B. Jessop, *Accumulation Strategies, State Forms, and Hegemonic Projects*, in: *Kapitalstate*, 11/1983, S.89-112; O. Holman and K. v. d. Pijl, *Restructuring the Ruling Class and the European Unification*, working paper no. 28., University of Amsterdam, S.7f.

Bedeutung der sechs großen "keiretsu" in der japanischen Wirtschaft

	Zahl der Unternehmen (in % der gesamten Unternehmen)	Vermögen (in %)	Umsätze (in %)
Hauptunternehmen der sechs "keiretsu"	163 (0,008%)	13,28	14,68
über 50% beteiligte Tochterunternehmen	4.960 (0,257%)	4,21	3,82
zwischen 10-50% beteiligte Unterneh- men	6.875 (0,356%)	9,46	6,70
gesamt	11.998 (0,622%)	26,95	25,20

Quelle: Nihonkeijaishimbun, Einführung in die modernen Unternehmen

In Japan gibt es sechs solcher "Mammut-Gruppen" so groß wie "Mitsubishi", die die Funktion des Finanz-, Handels- und Industriekapitals in einem verkörpern. Aber auch andere Großunternehmen sind mehr oder minder auf ähnliche Weise organisiert. Zur "Toyota-Gruppe" gehören zwar keine gleichnamigen Banken und Universalhandelshäuser, aber auch ihr stehen jedoch ein Dutzend anderer Handelshäuser und Banken indirekt zur Verfügung. Die "Mitsubishi-Bank" ist nicht nur bei "Mitsubishi-Auto" sondern auch bei "Toyota-Auto" der größte Aktionär. Verflechtung ist also nicht nur unter gleichen Unternehmengruppen, sondern auch zwischen den Gruppen und anderen Großunternehmen üblich. Man geht davon aus, daß von den an den Börsen notierten japanischen Unternehmen sich 60- bis 70% der Aktien unter solch einem reziproken Überkreuz-Besitz zwischen Unternehmen, Banken und Handelshäusern befinden. Diese Zahl erhöht sich sogar bei den Banken auf über 90%.²⁷ Die einmalige Verflechtungsstruktur in der Geschichte des Kapitalismus wird von einigen Autoren auch als "körperschaftlicher Kapitalismus" bezeichnet.²⁸

Die Verflechtung des Kapitals hat in Japan eine lange Tradition. Vor dem zweiten Weltkrieg, als die heutige "Mitsubishi-keiretsu" noch als "Mitsubishi-Finanzclique" bezeichnet wurde und der Hauptakteur des damaligen "Wirtschaftswunders" war, zeigte sich bereits eine ähnliche Entwicklung in bescheidenerem Maße. Im Vergleich zu heute bestanden die Unterschiede damals darin, daß eine Holdinggesellschaft im Zentrum stand, die ausschließlich von einer Familie beherrscht wurde. Somit war die Eigentumsstruktur direkt auf Personen und nicht wie heute auf Körperschaften bezogen; sie war viel hierarchischer und noch nicht reziprok.

Nach dem zweiten Weltkrieg, als die "radikale" Besatzungsmacht den alten "zaibatsu" zerstört hatte, schien sich die Verflechtung zunächst zu lösen. Die Holdinggesellschaften wurden gesetzlich verboten, die alten Manager wurden als Kriegsverbrecher verhaftet. Mit dem Ausbruch des Kalten Krieges, schlossen sich die alten "zaibatsu"-Unternehmen jedoch so schnell wieder zusammen, daß binnen eines Jahres ihre gegenseitige Beteili-

²⁷ Vgl. dazu, Nihonkeijaishimbun, Einführung in die modernen Unternehmen, Tokyo 1990.

²⁸ Vgl. dazu, H. Okumura, Der körperschaftliche Kapitalismus, Tokyo 1990.

gung von Null auf über 10% erhöht wurde. Weil die Holdinggesellschaft gesetzlich verboten war, kamen die "zaibatsu" diesmal als "keiretsu" umgeformt neu auf die Welt.

So entstand der "verstreute" Überkreuz-Besitz zwischen Unternehmen, Banken und Handelshäusern, je nach Körperschaft mit einer "bescheidenen" Beteiligung - also ohne mächtige Holdinggesellschaft in der Mitte. Auf diese Weise wurden die alten drei "zaibatsu" - "Mitsubishi", "Mitsui" und "Sumitomo" - bis zum Ende der 50er Jahre in modernerer und viel mächtigerer Form wiederhergestellt. Mit der boomenden Wirtschaft kamen in den 60er Jahren noch einige "keiretsu" - "Fuyo", "Sanwa" und "Daiichkangyo" - dazu, in denen alle Industrieunternehmen und Handelshäuser, die in Japan Rang und Namen haben, mit den gleichnamigen Banken zusammengeschmolzen sind.

Auf weniger als 200 Unternehmen der sechs großen "keiretsu" fallen schon über 15% der Umsätze bzw. der Vermögenswerte der gesamten Unternehmen. Wenn man die durch Beteiligung beherrschten Unternehmen mitrechnet, erhöhen sich diese Zahlen auf über 25%. (siehe Tab.) Je mehr sich diese Struktur festigte, desto mächtiger wurden die "keiretsu" und desto machtloser wurden die bis zu zwei Millionen zählenden Mittel-, Klein- und Kleinstunternehmen. Je mehr Eigentum unter den "keiretsu" verstreut wurde, desto größere Teile der Bevölkerung wurden aus den ökonomischen Machtstrukturen und Entscheidungsprozessen herausgedrängt. Im Jahre 1949, als die japanische Börse erstmals nach dem Krieg wieder eröffnet wurde, befanden sich über 70% aller Aktien in privaten Händen. Nach dem 30-jährigen Verdrängungswettbewerb schrumpfte diese Zahl bis 1981 auf unter 30%, obwohl hierbei die Aktien der privaten Großaktionäre und der beruflichen Spekulanten schon mitgezählt sind. Damit wurde der Traum eines "Volkskapitalismus" mittels "Volksaktien" bereits in der Zeit verabschiedet, als der "Nikkei-Index" noch nicht einmal 10,000 Yen betrug.

Ob eine solche Unternehmensstruktur "zaibatsu" oder "keiretsu" genannt wird, ob das Eigentumsrecht stärker auf Personen oder auf Körperschaften bezogen ist, ist eine eher nebensächliche Frage. Denn der ökonomische Nutzen ist von der Konfigurationsform her bestimmt. Natürlich hängt der wirkliche Nutzen von verschiedenen Faktoren ab: im Inland vom Charakter der befolgten Strategie, der Konkurrenz zwischen den "keiretsu", der Widerstandskraft der nicht zu den "keiretsu" gehörenden Unternehmen; oder auf dem Weltmarkt von den Konfigurationsformen der konkurrierenden Nationen, der dominanten Form der Internationalisierung des Kapitals, dem Charakter der internationalen Regulierung usw. Allerdings gilt allgemein folgendes:

Da das Zirkulationsgeschäft für den industriellen Kapitalisten Zusatzkosten bedeutet,²⁹ werden durch die direkte Beherrschung des Handels gewaltige Kosten gespart, die sonst an das eigenständige kaufmännische Kapital als kommerzieller Profit abgeführt werden müßten. In Japan werden mehr als die Hälfte des Exports, über 90% des Imports, aber auch fast 40% des inländischen Handels von Universalhandelshäusern betrieben, wobei den zu den "keiretsu" gehörenden Handelshäusern eine beherrschende Rolle zukommt.³⁰ Da zudem der Handelsumsatz normalerweise viel größer als der Industrieumsatz ist, gibt es klare Vorteile, wenn es um die Liquidität geht. Der Umsatz eines führenden japanischen Handelshauses ist schon eindeutig größer als der Umsatz des weltgrößten Industrieunternehmens "General Motors". Damit kann nicht nur die "Kriegskasse" zu jeder

29 Vgl. K. Marx, Das Kapital, Dritter Band, MEW 25, Berlin 1962, S.303.

30 Y. Kim, a.a.O., S.185.

Zeit frisch aufgefüllt werden, sondern auch betriebswirtschaftlich unsinnig erscheinende Investitionen der "Kerngesellschaften" finanziert werden.

Ein weiterer entscheidender Aspekt ist (dem Industriekapital garantiert durch direkte Beteiligung an den Banken), daß die Gewinnmasse, die aus den Entwicklungsmechanismen des fiktiven Kapitals entspringt, in vollen Zügen zu genießen ist. Wie von Rudolf Hilferding als "Gründergewinn" ³¹ ausführlich analysiert, handelt es sich dabei um eine neue Erscheinung des Kapitalismus, die in der Zeit von Marx kaum üblich war und wahrscheinlich in Japan zu ihrer vollen Blüte kam. Es war kein Zufall, daß seit der Mitte der 80er Jahre ausgerechnet in Japan eine Börsenkapitalisierung in unvorstellbarem Maße stattfand und daß gerade dort bahnbrechende Wandel- und Optionsscheine erfunden wurden.³²

Mit der ökonomischen Übermacht sind die "keiretsu" in der Lage, die Produktion so zu organisieren, daß sie ihrem betriebswirtschaftlichen Interesse optimal entspricht. Das System abhängiger Zulieferunternehmen³³, das von vielen Autoren früher als ein feudales Überbleibsel des japanischen Kapitalismus und heute als eine Zulieferbeziehung der Zukunft angesehen wird, ist in dieser Hinsicht nichts anderes als ein Ausdruck der Übermacht der "keiretsu". Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, daß die Produktionsstätten der "keiretsu" im Ausland enorme Schwierigkeit mit den dortigen Zulieferbetrieben

31 Der "Gründergewinn" entsteht aus der Differenz zwischen der Profitrate und dem Zinssatz. Nehmen wir an, daß in Japan eine Durchschnittsprofitrate bzw. eine erwartete Profitspanne von 10% und ein Zinssatz von 3% herrschen. Um den Profit von 100 Yen zu erzeugen, mußte ein Privatunternehmen ein Kapital von 1.000 Yen vorschießen. Bei der Börsenkapitalisierung sieht das jedoch anders aus. Die Börsenkapitalisierung erfolgt unter anderem nach der Höhe des Zinssatzes plus der Risikoprämie. Weil der "Nikkei-Index" immer hin und her schwankt, setzen wir eine hohe Risikoprämie von 2% ein. Das obrige Privatunternehmen ist jetzt in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, die ihren Aktionären eine Verzinsung von 5% bieten sollen. Der Preis der Aktien ist dann gleich 2.000. Um den Profit von 100 Yen zu erzeugen, ist aber nur ein Kapital von 1.000 Yen wirklich nötig, die anderen 1.000 Yen bleiben über. Diese 1.000 Yen "entspringen der Verwandlung des profittragenden Kapitals in zinstragendes (Dividende tragendes) Kapital. Sie sind, wenn wir von den höheren Verwaltungskosten, die den Profit vermindern, absehen, gleich der Differenz zwischen dem zu 10 Prozent und zu 5 Prozent kapitalisierten Betrag (die Zahlen sind nach unserem Beispiel geändert - C-K.K.), also zwischen dem Kapital, das die Durchschnittsprofitrate, und dem, das den Durchschnittszins abwirft. Es ist diese Differenz, die als 'Gründergewinn' erscheint, eine Quelle des Gewinns, die nur aus der Verwandlung des profittragenden in die Form des zinstragenden entspringt.... Der Gründungsgewinn ist aber weder ein Schwindel noch eine Vergütung oder Lohn, sondern eine ökonomische Kategorie sui generis." R. Hilferding, *Das Finanzkapital*, Berlin 1947, S.127. Das Emissionsgeschäft - Verwandlung des Geldkapital in industrielles Kapital in Form des fiktiven Kapital - wird von Banken (in Japan von Wertpapierhäusern der "keiretsu") organisiert. Sie verkaufen auf der Börse das fiktive Kapital - "in Wirklichkeit ist es kein Kapital sondern nur der Preis einer Revenue"(S.126), deshalb ist dessen untere Grenze vom Zinssatz gegeben aber die obere Grenze weit offen - und erzielen dabei den Gründergewinn. Unter anderem sah Hilferding darin einen entscheidenden Machtzuwachs der Banken. Der Gründergewinn kann jedoch nicht nur bei der Neugründung der AG bzw. der Umwandlung in die AG sondern bei jeder Kapitalerhöhung der bestehenden AG erzielt werden. Vgl. ebd., S.157f.

32 Der Verlauf der japanischen "bubble economy" ist ein sehr komplizierter Vorgang, auf den wir hier nicht näher eingehen können. Es war ein Schaukelgeschäft zwischen dem Immobilienpreis und dem Aktienpreis, das das bisherige "ABC" des Aktiengeschäfts total gebrochen hat. Einige institutionelle Besonderheiten - z.B. das Bankensystem und das Hypothekensystem - und die staatliche Politik - die Politik des "billigen" Geldes und die Entscheidung keine Maßnahmen gegen die Bodenpreisspekulation zu ergreifen - spielten dabei eine große Rolle. Entscheidend war jedoch die Unternehmensstruktur und somit die Übermacht der "keiretsu", ohne die diese Entwicklung gar nicht möglich gewesen wäre. Zum Verlauf der "bubble economy" siehe M. Menard und G. Menard-Feldt, *Japans Absturz? Bodenpreissteigerung, Aktienspekulation und Japans Position in der Weltwirtschaft*, in: *Sozialismus*, Nr. 7/8-1992.

33 Der Anteil von Zulieferunternehmen beträgt z.B. in der Elektroindustrie 85,3%, der Fahrzeugindustrie 87,7% und der Feinmechanikindustrie 80,9%. M. Nomura, *Der japanische "Produktionismus" am Ende? Die Auswirkungen des Handelskonflikts auf die japanische Arbeitsgesellschaft*, in: *PROKLA* 66/1987, S.9.

haben. Dieses System schafft außerdem eine betriebswirtschaftliche Grundlage, die die flexible Kombination zwischen "economies of scale" und "economies of scope" ermöglicht. Dazu können einerseits die großen Lohnunterschiede je nach der Betriebsgröße ausgenutzt und andererseits eine zur Kostensenkung der Mutterunternehmen beitragende Preispolitik betrieben werden. Der schnellere Austausch der Informationen, die Zusammenarbeit bei der Forschung, das "risiko-sharing" usw. stellen dagegen eher Nebenefekte dar.

4. Japans Erfolg: Siegeszug des Keiretsu-Kapitalismus?

Das "Modell Japan" kann folgendermaßen charakterisiert werden: Bezüglich der japanischen Tradition sind nicht allein die kulturellen Elemente bedeutsam. Ausschlaggebender ist die Tradition der Unternehmensstruktur, deren Entstehung offensichtlich mit dem "nachholenden" Industrialisierungsprozeß des japanischen Kapitalismus am Anfang dieses Jahrhunderts zusammenhing. Von der Konfigurationsform her stellt sich diese Unternehmensstruktur als beispiellose Verflechtung zwischen Handels-, Finanz- und Industriekapital dar. Insofern kann hier von einer Vereinheitlichung der ökonomischen Macht in eine Fraktion gesprochen werden.

Diese Formation unterscheidet sich wesentlich vom typischen "Fordismus" - sowohl in bezug auf die Lohnarbeitsverhältnisse als auch auf die Organisationsweise des Kapitals. Sie kann jedoch auch nicht einfach mit der Kategorie des "staatsmonopolistischen Kapitalismus" beschrieben werden. Dem Staat kommt eine relativ geringe Rolle zu - z.B. existieren unterentwickelte sozialpolitische Staatsapparate, eine niedrige Staatsquote und wenige "staatsmonopolistische Komplexe" -, wobei die Verflechtung des Kapitals traditionell - also nicht phasenhaft - schon weit vorangeschritten war. Abgesehen von der allgemeinen wirtschaftspolitischen Rolle des Staates ist die staatliche Intervention meistens darauf beschränkt, die oftmals konkurrierenden Interessen der "keiretsu" zu koordinieren; dies wird unter der Industrie- und Handelspolitik des "MITI" verstanden. Aber im Grunde genommen ist "keiretsu-Kapitalismus" ein viel treffenderer Begriff als "MITI-Kapitalismus".

Der Siegeszug des japanischen Kapitals auf dem Weltmarkt wird unter Hinzunahme der besonderen Kapitalkonfiguration somit verständlicher: Nicht zufällig ging Japan aus dem Krisenprozeß der Weltwirtschaft seit den 70er Jahren als "Sieger" hervor, denn es weist eben eine ganz andere Konfiguration des Kapitals auf als die "Verlierer" - vor allem die USA und Großbritannien. In diesen war eine Dominanzverschiebung und der Konflikt zwischen Finanz- und Industriekapital offensichtlich. Die BRD, gekennzeichnet durch die massive Verflechtung zwischen Finanz- und Industriekapital - bisher unter eindeutiger Dominanz des Industriekapitals -, läßt sich hingegen eher mit Japan vergleichen. Die stärkste Waffe in der Schlacht um den Weltmarkt befand sich jedoch in japanischen Händen. Diese Waffe war so flexibel, daß sie - bisher ohne nennenswerte Aushöhlung der industriellen Basis - auch im Krieg der "Kasinokapitalisten" eingesetzt werden konnte.

Eva Lavon & Dieter Plehwe

Delaware - Puerto-Rico - Los Angeles: Überlegungen zu Ökonomie, Gesellschaft und Politik in den Vereinigten Staaten

Die populären Analysen zur jüngeren Vergangenheit der USA, besonders zur Krise der US-Ökonomie (z.B. Thurow 1993), verkehren sich ins Gegenteil: "Die US-Industrie greift an. Dynamisch und produktiv kommt die amerikanische Wirtschaft aus der Krise" (Wirtschaftswoche: 21.1.1994, stellvertretend für viele). Rechtzeitig zur werbewirksamen Fußballweltmeisterschaft griffen die internationalen "Trendökonomien" (Uwe Jean Heuser: 1994, S.28) in Sachen Wirtschaftsmode wieder zu alten US-"Schnittmustern". Der neue Augur, Michael Hammer, beschreibt den neuen erfolgreichen US-Manager-Typus als Mischung aus Hillary Clinton und Ronald Reagan. Zur Veranschaulichung wurde kein geringerer als der "erfolgreichste Geschäftsmann der 20er Jahre", der Mafia-Boß Al Capone zitiert: "Ein freundliches Wort und eine Knarre sind überzeugender als ein freundliches Wort". (Ebd.) Dagegen zeigte sogar das US-amerikanische Soccer-Team, weit entfernt natürlich vom traumhaft kooperierenden (und traumhaft bezahlten) Dream-Team der Basketballer, daß es gewisse Bestandteile des amerikanischen Eigenbrötler-tums mit Zuckerbrot und Peitsche überwunden hat, zu kollektiven Taten fähig ist. Aber der runderneuerte Individualismus in der Wirtschaft hat Methode: "In seltener Symbiose verkauft sich das amerikanische Modell ebenso auf der Unternehmensebene wie für die Volkswirtschaft als Ganzes. Die Prinzipien sind für Mikro und Makro die gleichen: Abgemagert und dezentral soll das Zukunftsmodell sein, flexibel und reaktionsschnell, kommunikativ und folglich möglichst unhierarchisch." (Ebd.) Unhierarchisch darf nicht mißverstanden werden, die Ziele werden nicht gemeinschaftlich bestimmt und wer der Boß ist, wird spätestens beim Mißerfolg klar. Ganz im Sinne des rechtskonservativen Neoliberalismus der Chicago-School werden die mikroökonomischen (Profit-) Kriterien erneut zum Leitbild für die Makroökonomie erklärt. Vom allgemeinen krisenhaften Zustand der USA die Erfordernisse für strukturellen Wandel der Mikroebenen abzuleiten, wie es noch bei Thurow und anderen anklang, ist nicht mehr angesagt. Zu groß ist der Erfolg zahlreicher US-Konzerne nach den Radikalkuren der vergangenen Jahre. Erfolg aber macht bekanntlich schwindelig.

Nicht lange zuvor war von vielen Seiten der weitere Abstieg der US-Ökonomie prognostiziert worden. Die Ökonomen der "supply-side-revolution" führten als Ursache für den Niedergang von Wirtschaft und Gesellschaft die Rigiditäten auf den Märkten und die generelle Überreglementierung ins Feld. Noch 1984 brandmarkte Milton Friedman den "Terror des Status Quo", trotz Reagan-Revolution und "Deregulierung". Die Linke hingegen sah in den sozial unverträglichen Schlußfolgerungen aus neoliberal-neokonservativen Rezepten der Reagan-Bush Zeit die Ursache für die sich, nach Einschätzung einiger BeobachterInnen, bis zu einer Depression steigenden Krise. Erstere wollten mit Privatisierung, "Deregulierung" und Sozialabbau das Ruder herumwerfen und "Amerika" wieder zur Nummer eins machen. Letztere prangerten die daraus folgenden Konsequenzen der Verschuldung, der Verarmung und der Nachfrageschwäche an und redeten vom "Ende des amerikanischen Traums", dem "Zeitalter der verringerten Erwartungen" (Krugman: 1990) und dem "Phoenix im Sturzflug" (Davis: 1986). Entgegen den Stimmen, die aus diesen und anderen Faktoren das Ende der US-Hegemonie und einen weiteren Bedeutungsverlust der USA in der Weltwirtschaft schlossen, wies Jörg Huffs Schmid

schon 1991 auf die sich abzeichnende Renaissance der US-Führungsposition hin und bescheinigte der US-Wirtschaftspolitik, insbesondere hinsichtlich der Profitraten der US-Unternehmen, große Erfolge. (Vgl. Huffs Schmid: 1991, S.51f.) Weder umfassende Decline-Theorien, noch enthusiastische Hurra-Rufe (vor allem amerikanischer Unternehmer) werden, soviel ist klar, der sich wandelnden Stellung der USA in der Weltwirtschaft gerecht.

Der Tenor der Berichte über das Land des unbegrenzten Kapitalismus in der Presse der Konkurrenz-Nationen jedenfalls ist wankelmütig wie das Aprilwetter. Interessant an den kurzlebigen US-Debatten der führenden Wirtschaftsblätter und Gesellschaftsmedien in Deutschland erscheint, daß am Beispiel der USA große propagandistische Auseinandersetzungen vorexerziert werden, die etwas zeitverzögert auch in Deutschland geführt werden. In dieser Hinsicht hat sich an der US-Kultur- und Politik-Hegemonie der fordistischen Zeit kaum etwas geändert. In den USA grassierte die Furcht vor Japan früher als in Europa. Aber auch jenseits des Atlantiks waren die angebliche "Deindustrialisierung" ebenso wie die Rezepte der "Deregulierung" schon seit Ende der 70er Jahre das beherrschende Thema, und an die soziale Deklassierung und ihre städtischen Konflikt- und Kriminalitäts-Konsequenzen konnten sich EuropäerInnen nach vielen US-Beispielen schon gewöhnen. Ob Terrorismusdebatten oder Standortdiskussionen, Berichte über die USA geben Hinweise auf Themen und Thesen, die auch in Deutschland zur Durchsetzung (post-) moderner bürgerlicher Politik immer wieder gerne genutzt werden: Die japanische Betriebsweise kommt als "Lean Production" daher und die Kommunitarismusdebatte wird ins Deutsche übersetzt. (Fülberth: 1994, S.36f.) Die Auflösung der Parteienbindung und die Suche deutscher Volksparteien nach US-Wahlkampfrezepten weisen ebenso wie die 50prozentige Wahlenthaltung in Sachsen-Anhalt auf das Durchsetzungsvermögen des US-amerikanischen Polit-Minimalismus, der historisch soviel Stabilität und Kontinuität generierte. Mehr als ein propagandistischer Wert kommt den gängigen US-Analysen indes nicht zu, weil nur sehr selten eine differenzierende Analyse von Gesellschaft und Ökonomie der USA vorgenommen wird, die sich in vieler Hinsicht von europäischen Erfahrungen unterscheidet und die weder verklärt noch verteufelt werden darf, weder von rechtem Kultur-, noch von linkem Politsnobismus. Die einen erfreuen sich lebhaft an den Machtinstrumenten, die das US-System ihnen schenkte, die anderen vergessen allzu leicht die Klassenanalyse bei der Betrachtung der USA, ganz zu schweigen vom immer wieder stattfindenden US-Export neuer Widerstandsformen.

Wie läßt sich die USA der 90er Jahre analysieren? Ist die reale, tiefe Krise der US-Ökonomie der 80er Jahre überwunden, wie es der neueste Meinungsumschwung im Wirtschaftsblätterwald glauben machen will? Kann der neue Präsident Clinton die von ihm versprochenen "winds of change" über den Kontinent wehen lassen, die in ihn gesetzten Reformhoffnungen erfüllen? Wird damit ein neuer gesellschaftlicher Konsens entwickelt, der nicht nur durch massenwirksame Ideologie und überfüllte Gefängnisse zusammenhält, sondern eine materielle Basis hat? Kann der Umbau der staatlichen und sozialen Organisationen zu einer neuen, stabilen und effizienten Verwaltung führen? Um es in die Sprache der Regulationstheorie zu übersetzen: Wurde ein neues Akkumulationsregime entwickelt und eine adäquate Regulationsweise gefunden, die zusammen ein neues relativ stabiles Entwicklungsmodell für den US-Kapitalismus begründen?

Diesen Fragen nachzugehen bemüht sich dieser kurze Artikel, der auch häufig knapp und verkürzend argumentieren wird, wo ausführlichere Differenzierungen erforderlich wären. Vermieden werden soll aber eine auf bestimmte Aspekte der sozialwissenschaftlichen

Debatte reduzierte Krisentheorie. Der Blick wird (exemplarisch und cursorisch) auf die ökonomischen Strukturen gerichtet, auf die klassenstrukturellen Entwicklungen und auf staatlich/gesellschaftliche Regulationsformen, damit begründet werden kann, daß die USA keineswegs schon jetzt dabei sind, einen Ausweg aus der Krise zu finden; vielmehr lassen sich hinter den wieder positiven Bilanzen der US-amerikanischen Konzerne und der neuen ökonomischen Dynamik nur kurzfristig und mühsam die anhaltenden und dauerhaften Krisenelemente des aktuell eingeschlagenen Entwicklungspfades verbergen. Die nach innen und außen aggressive Strategie des US-Kapitalismus, die sich in einem doppelten Restrukturierungsprozeß neue Akkumulationsräume verschafft, beansprucht Hegemonie und Führung, ohne sie gesellschaftlich dauerhaft (im Sinne eines nachhaltigen Kapitalismus) absichern zu können.

1. Delaware oder der anhaltende Erfolg der US-Konzerne

Die Geschichte des Fordismus ist die Geschichte erfolgreicher US-Konzerne. Ford lieh einem überaus erfolgreichen Entwicklungsmodell den Namen, aber viele andere transnationale US-Unternehmen, allen voran General Motors und später die heute krisengeschüttelte IBM, zeugen von der einzelwirtschaftlichen Überlegenheit, die auch in der Krisenphase seit Mitte der 70er Jahre, was *transnationalen* Umsatz und *transnationales* Geschäftsvolumen anbelangt, intakt blieb. Zum Vergleich: Die Megafusionen, die zum heutigen Mercedes-Konzern (knapp 100 Mrd. DM Umsatz) führten, nähern den deutschen Riesen bei weitem nicht den Kapitalgrößenverhältnissen der führenden US-Konzerne an. Auch Japans größter Konzern Toyota ist mit einem Umsatz von ca. 120 Mrd. DM deutlich "kleiner" als GM, dem mit ca. 184 Mrd. DM nach wie vor weltgrößten Industriekonzern, was ein Blick auf die einschlägigen Ranglisten verrät. (Wirtschaftswoche: Nr. 52, 24.12.1993, S.130)

Auch nach der Umbruchkrise der 70er und 80er Jahre nahmen US-Konzerne in den Rankingtabellen in vielen Branchen die Führungspositionen ein. Bei den Klassikern des Marxismus läßt sich nachlesen, welche strukturellen Vorteile sich aus Kapitalüberlegenheit ergeben. Unabhängig von Nationalität und Kompetenz, die für das weltweit orientierte Einzelkapital bei aller Heimatverbundenheit in vielerlei Hinsicht modifizierbare Variablen darstellen, ermöglicht die Kapitalstärke den großen Konzernen in den meisten Fällen, sich aus bisweilen auch schweren Krisen zu befreien und sich aussichtsreichen Geschäftsgebieten zuzuwenden. Neue Wachstumsmärkte sind heute in der Regel sehr kapitalintensiv. Kein großes Wunder also, daß insbesondere in technologisch besonders wichtigen Branchen US-Konzerne ihre Vormachtstellung gehalten haben oder aber die Verfolger (vor allem aus Japan) erneut zurückzudrängen vermochten. US-Unternehmen halten 46 Prozent des weltweiten Halbleitermarktes, japanische 41 Prozent. Größer ist der Abstand im Bereich Information und Kommunikation, wo das Land mit AT&T, IBM etc. und neuen strategischen Verbindungen zwischen Medien, Telefon- und Computerkapital recht einsam an der Spitze forscht und konstruiert. Es ist sicher kein Zufall, daß ausgerechnet die General Motors-Tochter Electronic Data Systems (EDS) mit der drittgrößten Telefongesellschaft, Sprint, fusioniert. Mit 120.000 Beschäftigten und über 20 Mrd. US-Dollar Umsatz entsteht die größte Computer-Service-Gruppe der Welt.¹ (The

¹ Das Bündnis zwischen der Mercedes-Tochter Debis Systemhaus und der französischen Computerfirma Sogeti weist in die gleiche Richtung.

Economist: 21.5.1994, S.70) "Alle sind davon überzeugt, daß ... ein Multimediazeitalter bevorsteht, in dem der geschickte Umgang mit einer schier endlosen Datenflut nicht nur über die Konkurrenzfähigkeit ganzer Unternehmen entscheidet, sondern via globaler Datenautobahn auch jeder mit jedem interaktiv verbunden sein wird." (Tenbruck: 6.05.1994, S.35) Die Überlegenheit im Bereich Information und Kommunikation bildet die Grundlage für die Vormachtstellung der US-Konzerne in praktisch allen relevanten Dienstleistungsgeschäftsgebieten. Sowohl für unmittelbar unternehmensbezogene Dienstleistungen wie Transport, Logistik (z.B. UPS, FedEx etc.) und Entsorgung (z.B. Waste Management Inc.) oder Rechnungswesen und Unternehmensberatung, als auch für allgemeine Dienstleistungen gilt: Wer die Nase vorn hat bei Kommunikations- und Informationsinfrastrukturen und know-how, kann sich auch im zunehmenden transnationalen Dienstleistungsgeschäft eine goldene Nase verdienen.

Was aber war mit dem Niedergang? Schon die Transnationalisierung der Geschäftstätigkeit US-amerikanischer Konzerne nach dem 2. Weltkrieg legte nahe, daß die Umverteilung der Kapitalakkumulation nicht ewig regional begrenzt werden konnte, zumal es einigermaßen vernünftige Lebensverhältnisse aufzubauen galt, die es dem Erzfeind des Kapitals erschweren sollten, sich innerhalb der eigenen Gesellschaft auszubreiten. Daß also kooperierende und konkurrierende Unternehmen sich aufmachen, ähnliche Akkumulationsverhältnisse zu erreichen, ist nicht Ausdruck der Schwäche und des Abstiegs der US-Konzerne, sondern der Verallgemeinerung der (fordistischen) Akkumulationsstrukturen. Die Verdrängung der US-Banken von den vordersten Rängen in der internationalen Liga der größten Konzerne durch japanische ist den spezifischen Unternehmensstrukturen in Japan geschuldet, nicht der "Unfähigkeit" der führenden US-amerikanischen Banken. (Vgl. Koo im vorliegenden Band). Die rigide Trennung verschiedener Bankgeschäfte macht unterdessen auch in den Vereinigten Staaten dem Trend zu einer geographisch und in bezug auf die verschiedenen Finanzmärkte weniger segmentierten Branchenstruktur Platz. Schließlich: Wer würde aus der Schneider-Affäre den Abstieg der Deutschen Bank ableiten wollen? Im übrigen müßten vermutlich die Kategorien Finanz- und Industriekapital empirisch und analytisch überprüft und schärfer gefaßt werden.

Daß aber ein - in letzter Minute durch Lohnkürzungen und Staatssubventionen gerettetes - Unternehmen wie der Autokonzern Chrysler tatsächlich aufhören könnte, als selbständiges Kapital zu operieren, war ein realer Schock für die US-Wirtschaftseliten in der Krisenphase der 70er Jahre: Selbst Großkonzerne mit vielen monopolistischen Aspekten sind nicht vor dem Untergang gefeit. In der - trotz Monopolisierung - bisweilen anarchischen Struktur der US-Kapitalverhältnisse bekamen dies während der 80er Jahre zahlreiche Großkonzerne zu spüren. Große Banken meldeten Konkurs an oder wurden vom Staat vor dem Bankrott gerettet, das repräsentative Flaggschiff der US-Luftfahrt, PanAm, ein nationales Symbol, mußte ebenso aufgeben wie der renommierte Reifenkonzern Firestone, der einstmals über ein ganzes Land, Liberia, geherrscht hatte.² Die Finanzspekulation bedrohte viele Unternehmen, die vor der "Deregulierung" der Finanz- und Kapitalmärkte ein relativ stabiles, eben fordistisches Auskommen hatten. Wer nicht genügend hohe Profite in allen Firmenteilen produzierte, sah sich von feindlichen Übernahmen, also dem Kauf der Aktien gegen den Willen der aktuellen Anteilseigner be-

² Vgl. Tolchin / Tolchin: 1988: Die AutorInnen zeigen mit großen Warnungen, wie ausländisches Kapital das "Gesicht der USA" verändert, also das Pendant zum Servan Schreiber Buch "Die amerikansiche Herausforderung", das 1967 erschienen ist.

droht, die darauf zielten, aus der Aufteilung von Konzernstrukturen kurzfristige Gewinne zu realisieren bzw. angelegte Kapital abzuziehen (z.B. Pensionsrücklagen).

Die Abwehr solcher Versuche, zum Beispiel beim Reifenkonzern Goodyear, kostete selbst ein Vermögen, weil die Aktienpakete zum Erhalt der Selbständigkeit häufig teuer zurückgekauft werden mußten und somit als neue Hypothek auf den Geschäftsaktivitäten lasteten. Wenn es mittels Finanzspekulation gelang, ein Unternehmen zu übernehmen, so wurde nicht selten ein gut situiertes Konzern in ein hochverschuldetes Unternehmen verwandelt. Barlett und Steele (1992, S.143-161) erzählen stellvertretend für viele die Geschichte des weltgrößten Textilmusterfabrikanten Simplicity Pattern Co., ein Unternehmen, das nach vier aufeinanderfolgenden Übernahmen innerhalb von acht Jahren anstelle von \$100 Mio. flüssiges Kapital \$100 Mio. Schulden aufwies. Um dennoch Profit zu produzieren, mußte in jedem Falle hart durchgegriffen werden.

Genau das ist geschehen. Flankiert von der wenig gewerkschaftsfreundlichen Haltung der US-Regierungen unter den Präsidenten Reagan und Bush, beraten von ganzen Armeen gewerkschaftsfeindlicher Juristen ("union busting"), gelang es der Managerklasse in den USA (wenig überraschend), einen guten Teil ihrer Anteile an der internationalen Kapitalakkumulation zu verteidigen und in der jüngsten Zeit (z.B. in der Automobilproduktion), ihre Positionen sogar wieder auszubauen. "Zwischen 1985 und '93 nahmen die US-Warenausfuhren um 243 Milliarden DM zu - um 113 Prozent. Das bedeutet: *In diesem Zeitraum expandierten die realen Ausfuhren der USA um 17 Prozent stärker als die Märkte die sie bedienen.*" (iwd: 1994, S.6, Hervorhebung im Original) Der Anteil der vom Export lebenden ArbeitnehmerInnen stieg in diesem Zeitraum von 5 Prozent auf ca. 8,5 Prozent, was die nach wie vor weitgehende relative Selbstgenügsamkeit des US-amerikanischen Wirtschaftsraums veranschaulicht (BRD: 32 Prozent). (Ebd., S.7)

Während viele europäische Konzerne noch mit der Behebung ihrer eigenen Krisen beschäftigt sind, werden sie schon vor den nächsten US-Angriffen gewarnt, vor dem (nach Servan Schreibers Warnungen vor der amerikanischen Herausforderung in den 60er Jahren) zweiten Sturm auf Europa. Die USA, so läßt sich resümieren, besinnen sich wieder auf ihre industrielle Stärke, nachdem in den 80er Jahren vorrangig in die Börse investiert wurde und das "mühsame Produzieren von Gütern als überholt galt". (Deysson / Fischer: 1994, S.32) Die Lohnkosten wurden unter dem Druck ausländischer Konkurrenz - vor allem der japanischen - gesenkt und die Produktivität gesteigert, so daß etwa 80% der Beschäftigten in den USA heute niedrigere Realeinkommen beziehen als 1973. Daniel Burstein (zitiert in: ebd.) resümiert, daß etliche amerikanische Firmen in den achtziger Jahren auf die Herausforderungen durch ausländische Wettbewerber überaus positiv reagierten. Die Arbeitsproduktivität in Schlüsselbranchen wie der Auto- und Autozulieferindustrie, bei Elektronik und Computern in den USA liegt heute deutlich über deutschen Vergleichswerten. Während zuvor zeitweise eine für das US-Kapital gefährliche Arroganz die amerikanische Unfähigkeit zu zementieren schien³, bemühten sich seit Mitte der 80er Jahre US-amerikanische Konzerne zunehmend, insbesondere von der japanischen Konkurrenz zu lernen anstatt ausschließlich auf Marktmacht zu setzen. Die Auseinandersetzung in globalisierten Triademärkten wurde angenommen - nicht ohne Erfolg. Bereits die bekannte MIT-Studie zum Thema Lean Production (Womak u.a.: 1991)

³ Goodyear und Firestone weigerten sich z.B., auf die von Michelin entwickelte, überlegene radiale Reifentechnologie umzurüsten. Firestone ist heute in japanischem Besitz und Goodyear wurde von Michelin auf die Plätze verwiesen. (Vgl. Plehwe: 1991)

hob die Entwicklung des Ford-Konzerns als positives Beispiel hervor. Ford habe die Krise von 1981 gut genutzt und Wege gefunden, die Produktivität der japanischen Zweigwerke zu erreichen. (Ebd., S.256) Mittlerweile ist es US-ManagerInnen gelungen, auf der Basis der neuen Produktionskonzepte aus Japan darüber hinausgehende Ansätze zu entwickeln, die insbesondere die spezifischen Stärken der US-Ökonomie akzentuieren.

Das neue US-amerikanische Zauberwort heißt: "Reengineering". (Parker / Slaughter: 1994, S.8 - 10) Der "mittlere Aufschwung" der USA für 1994 wird u.a. damit erklärt, daß die US-Industrie ihre Strukturen praktisch auf den Kopf gestellt habe. In einem Bericht des Instituts der deutschen Wirtschaft wird die Modernisierung des Kapitalstocks und die Rationalisierung von Produktion und Verwaltung auf Kosten von Arbeitsplätzen hervorgehoben. "Von der Beschaffung über die Produktion bis hin zur Verwaltung und zum Absatz - alle Bereiche wurden optimiert." (iwd: 1994, S.7)

Im Unterschied zu den bekannten japanischen Ideen will das neue Management Consulting Konzept Arbeitsorganisationsstrukturen grundlegend überdenken und neu strukturieren. Es geht nicht um die kurzfristige und isolierte Ausrichtung auf Kostensenkung in operativen Bereichen, sondern um die Erschließung dauerhafter Zeit und Kostenreduzierungspotentiale. "Die vielen an rein betriebswirtschaftlichen Kennziffern und auf kurzfristige Gewinnmaximierungsvorteile ausgerichteten Modelle zeigen nach Meinung von Champy und Hammer gegenüber alltäglichen Betriebsabläufen nur Verachtung. Auch die seit Mitte der 80er Jahre laufende Automatisierungseuphorie kritisieren sie hart. Automatisiert man nämlich schlechte, will sagen, hoch arbeitsteilige Prozesse, kann man diese zwar etwas beschleunigen, man wird sie jedoch nur unwesentlich verbessern können. Business Engineering will ein diskontinuierlicher Denk- und in diesem Sinne Innovationsansatz sein." (Kamp: 1994, S.54/55) Dabei herauskommen könnte ein - im Gegensatz zum Taylor-plus-Ansatz der japanischen Kaizen, KVP (kontinuierlich!), Total-Quality-Management-Konzepte - tatsächlich neues Arbeitsprozeßparadigma jenseits des Taylorismus, wengleich das, so Kamp, im Rahmen der gegenwärtigen Anwendungen noch unwahrscheinlich ist. Wie gegenüber jeder neuen Management Consulting Philosophie ist auch gegenüber Reengineering eine gewisse Skepsis angebracht. Auch eine wohlwollende Studie über die bisherigen Ergebnisse bei den "reengineerten" Unernehmen verwies darauf, daß reengineering allein nicht ausreicht. Unterstrichen wird der Bedarf an Strategie. (Vgl. The Economist: 2.7.1994, S.64) Strategie aber erfordert eine Orientierung auf zukünftige Ziele, die alleine zu bestimmen selbst die erfolgreichsten Manager wohl kaum in der Lage sein dürften. Interessant jedenfalls ist, daß die meisten Reengineering-Beispiele der Verfasser des Standardwerkes zum Thema Reengineering (Champy / Hammer: 1994) aus den Dienstleistungssektoren kommen, den Branchen also, in denen sich die Überlegenheit der US-Konzerne nach wie vor am stärksten zeigt und die ohne Zweifel die wichtigsten Konkurrenzmärkte der Zukunft bedienen. (Vgl. Wirtschaftswoche: Nr. 4, 21.1.1994, S.33f.)

Nicht wenige US-amerikanische Einzelkapitale haben einen Weg zur Überwindung ihrer Profitkrise gefunden; intern durch Produktivitätssteigerung und Neuordnung, durch andauernde Produktinnovation und durch eine Rückbesinnung auf Prozeßinnovation. Die dazu benötigten Summen wurden auf den Spekulationsmärkten der 80er Jahre mobilisiert, die gigantische Fusions-, Divestment- und Neuordnungsprozesse ermöglichten. Während sich der Blick vielerorts auf die angeblich von der Realökonomie entkoppelte Finanzsphäre nur hinsichtlich der daraus resultierenden Destruktivitätspotentiale richtete,

kann der Prozeß auch anders interpretiert werden. Dem Finanzkapital gelang es, sich einen zunehmend größeren Teil der erwirtschafteten Gewinne einzuverleiben, zum einen durch neue Kreditinstrumente, die durch die Erhöhung der absoluten und relativen Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft in den Restrukturierungsprozessen und durch eine zunehmende Abschöpfung der verfügbaren Einkommen für direkt in die Finanzsphäre fließende Ausgaben (vor allem im Wohnungsmarkt) bedient wurden. Sogenannte "junk bonds" sind lukrativ, weil sich besonders hohe Renditen erzielen lassen. Die Lohnstückkosten in den USA sind seit Mitte der 80er Jahre um nahezu 40 Prozent gefallen (iwd: 1994, S.7); die Realeinkommen sind statistisch aggregiert jedoch praktisch ausschließlich aufgrund der Zunahme der Zahlungen für Wohnen gefallen (Krugman: 1994, S.260). Das Spekulationsbild des "Kasino-Kapitalismus" (Susan Strange) müßte also mindestens um den kontinuierlichen Prozeß der organisierten Gewinnabflüsse ergänzt werden, ein systemischer Aspekt der neuen Akkumulationsverhältnisse.

Zum anderen beschleunigten US-Konzerne die Transformationsprozesse auch extern durch aggressive Neuordnungsversuche von Märkten, durch Regionalisierung, verstärkte Transnationalisierung und Eroberung ganz neuer Regionen (z.B. die US-amerikanischen Energiekonzerne in den Ländern Osteuropas und einigen anderen, ehemals gegen US-Kapital eingenommene Staaten, z.B. Venezuela und Mexiko). In diesem Zusammenhang ist auch das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) zu sehen. NAFTA stellt einen wichtigen Schritt zur Reorganisation des nordamerikanischen Kontinents einschließlich der Konsolidierung neuer politischer Verhältnisse dar, doch dazu später.

Während Profite und Umsätze in den Zentralen der größten Konzerne zusammengerechnet und an den wichtigsten Börsenstandorten der Welt in Szene gesetzt werden (beide lassen sich nach wie vor in den Vereinigten Staaten lokalisieren), findet ein gar nicht geringer Teil der berechneten Aktivitäten nicht mehr im geographischen Raum USA statt, bzw. zu sich weit ausdifferenzierenden Bedingungen. Hinter den Profitziffern und der volkswirtschaftlichen Statistik treten die anhaltenden Probleme des US-amerikanischen Entwicklungspfades in den Blick. Die Ideologie der Sichtweise, "was gut ist für General Motors, ist gut für die USA", braucht nicht erläutert zu werden. Die Gleichsetzung der Krise einiger US-Konzerne mit der Krise der US-Gesellschaft, wie sie häufig zu lesen war und ist, verdeutlicht indes die anhaltende Kraft dieser Ideologie.⁴ US-Konzerne waren, das bestätigte ihnen kürzlich die nach US-Muster ausgegliederte und kommerzialisierte Forschungsabteilung der Deutschen Bank (Deutsche Bank Research GmbH), Vorreiter in der Umstrukturierung und konnten ihre Ertragslage seit 1991 erneut bedeutend verbessern. (FAZ: 5.7.1994, S.23) Das gelang ihnen durch die Aufkündigung mancher fordistischer Kompromisse, die sich z.B. in dem Umzug zahlreicher Konzernzentralen aus dem teuren, sozialstaatlich verhältnismäßig gut ausgebauten und gewerkschaftlich stark organisierten New York in das kleine Bundesland Delaware ausdrückten.⁵ In diesem Steuerparadies inmitten eines relativ einheitlichen Regulationsraumes gibt es praktisch keine Industrieproduktion. Dort lebt eine verhältnismäßig kleine Zahl wohlhabender

⁴ In seiner Attacke gegen die Standortpolitiker der USA faßt Paul Krugman die Position folgendermaßen zusammen: "In effect, strategic traders portray America as being like a corporation that used to have a lot of monopoly power, and could therefore earn comfortable profits in spite of sloppy business practices, but is now facing an onslaught from new competitors. Many companies find themselves in that position these days, and so the image rings true. In effect, the rhetoric of competitiveness says that what has happened to General Motors is what's happening to America." (Krugman: 1994, S.250)

⁵ Zur Rolle des kleinen Bundesstaates Delaware vgl.: Of Paramount Importance - Delaware law and Hostile Takeovers, in: The Economist No. 329, S.60 und O'Connor, Daniel: 1992.

US-AmerikanerInnen, die den akkumulierten Reichtum der führenden US-Konzerne auf Kosten derer genießen, die durch die Aufkündigung des gesellschaftlichen Konsenses und die verstärkte Vorherrschaft der Marktmächtigen in eine weniger schöne Zukunft blicken.

2. Puerto Rico oder die anhaltende Krise der Volkswirtschaft

Makroökonomische Daten weisen seit Beginn der 90er Jahre auf einen konjunkturellen Aufschwung der US-Ökonomie hin, darin besteht kein Zweifel. Die Inflation ist so niedrig wie zuletzt vor 20 Jahren und die Zinsen sind auf einem Rekordtief angelangt, trotz des anhaltenden Tiefstands der US-Währung, die insbesondere der japanischen Konkurrenz erhebliche Probleme zu bereiten scheint. Während in anderen führenden Industrienationen 1992/93 die wirtschaftliche Rezession anhielt, konnte die US-amerikanische Wirtschaft steigende Wachstumswahlen vorweisen: ein Wirtschaftswachstum von 3,4% im dritten Quartal und 4,7% im vierten Quartal von 1992. (Huffschild: 1993, S.38) Der neue Aufschwung war indes durch historisch auffällige Eigenschaften gekennzeichnet, vor allem durch das Phänomen des Wachstums ohne Beschäftigung (jobless growth), Eigenschaften, die sich durch den bereits angedeuteten doppelten Restrukturierungsprozeß der US-amerikanischen Ökonomie erklären lassen. Die Reorganisation des transnational operierenden US-Kapitals erfolgte nach innen durch Deregulierungs- und (systemische) Rationalisierungsmaßnahmen, durch Produktionsverlagerungen sowie durch einen massiven Angriff auf die Gewerkschaften; nach außen durch erneut beschleunigt vorangetriebene Internationalisierungs- bzw. Transnationalisierungs- und Regionalisierungsprozesse. Auffällig ist jedoch nicht der Wandel, der mit dem Regierungswechsel von Republikanern zu Demokraten eingeleitet wurde, sondern die Kontinuität und der damit einhergehende Fortbestand vieler volkswirtschaftlicher und gesellschaftlicher Krisenphänomene.

Seit Mitte der 70er Jahre werden bekanntlich in den USA und auch in Europa Antworten auf die Krise des bis dahin vorherrschenden fordistischen Akkumulationsmodells gesucht. Die US-amerikanische Automobilindustrie sah sich in den 80er Jahren besonders hart durch die Krise betroffen: 1955 verfügten US-amerikanische Hersteller noch über einen weltweiten Marktanteil von 75%, der 1990 auf 25% zusammengeschrumpft war. Seit 1982 mußten mehr als 20 Produktionsstandorte in den USA geschlossen werden und die Belegschaft der "großen Drei" (Ford, General Motors und Chrysler) in Nordamerika reduzierte sich um 220.000 Personen. (Neumann / Nolte: 1993, 299) Der Einbruch in der US-amerikanischen Automobilproduktion kann auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden, die sich in der Krise des fordistischen Akkumulationsregimes bündeln: Seit Mitte der 70er Jahre ist die Automobilindustrie einer tiefgreifenden Strukturveränderung ausgesetzt, die mit den Hinweisen auf Marktsättigung, Internationalisierung und damit einhergehend intra-industriellem Handel sowie einem zunehmenden internationalen Konkurrenzdruck verbunden ist. (Vgl. Wannöffel: 1991; Roth: 1992; zum Strukturwandel der fordistischen Stahl- und Autoindustrien: Scherrer: 1989) Insbesondere das japanische Vordringen auf den Weltmarkt wirkte sich auf US-amerikanische Hersteller krisenverschärfend aus.

Die Erfolge der japanischen gegenüber den US-amerikanischen Herstellern werden spätestens seit Erscheinen der MIT-Studie (1989) neuen Produktionskonzepten, der sogenannten "schlanken Produktion" zugeschrieben. (Womack u.a.: 1991; vgl. auch Piore / Sabel: 1989) Als Antwort auf diese Entwicklung verblieb den US-amerikanischen Kon-

zernen keine Wahl, als ihrerseits die Produktion in Nordamerika zu reorganisieren. Dieser Prozeß wurde seit Mitte der 80er Jahre forciert, eine neue Betriebsweise verschaffte sich Raum.

Insbesondere nach dem Kollaps der sozialistischen Staaten bestand das vorherrschende Ziel darin, die nordamerikanische Wirtschaft an die sich immer klarer artikulierenden neuen Anforderungen der weltmarktorientierten Konzerne mit Blick auf den Konkurrenzkampf vor allem um die Triaden-Märkte anzupassen. "We have seen the end of the Cold War", sagte die US-Senatorin Barbara Mikulski. "Yet we believe there is another war, and that is the war for America's economic future. With this president and vice president (Clinton and Gore, d.A.), we want to make sure that we aggressively claim the markets in the new world order, yet lay the groundwork that we will always, now and into the next century, continue to be an economic superpower... Just as we developed the smart weapons to win the Cold War, we want to be able to have the smart science and the smart technology to win the new wars in the economic arena... People knew how important it was to win the Cold War. We now have to show how important it is to win the economic war... I believe there is a new paradigm emerging how science is conducted and how it is organized." (Science: 8.4.1994, zit. nach Rilling: 1994, S.91)

Nach einigen Anlaufschwierigkeiten im US-Establishment, die aus dem neuen "Weltwirtschaftskrieg" sich ergebenden Anforderungen präzise zu bestimmen - im Zuge dieses Prozesses wurde allen außenpolitischen Erfolgen zum Trotz ein Präsident verschlissen -, eröffnet sich mittlerweile ein weitreichendes Aktionsfeld. "In Washington ist alle Politik inzwischen Wirtschaftspolitik - auch die Außenpolitik", so der Beginn eines Artikels von Tenbruck über die Handelspolitik gegenüber Japan (Die Zeit: 25.2.1994, S.29). Imperativ für die Neuorientierung, so die hier vertretene These, ist allen schlechten Erfahrungen der Vergangenheit zum Trotz die Orientierung an den Erfordernissen der transnational agierenden US-Unternehmen. Durchgesetzt werden Veränderungen, die für deren Konkurrenzposition wichtig sind, vernachlässigt bleiben hingegen gesellschafts- und wirtschaftspolitische Ziele, die sich an den Interessen der breiten Bevölkerung und insbesondere der ärmeren Schichten ausrichten.

Nach außen ist das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA, das am 1.1.1994 in Kraft trat, deutlichster Ausdruck für den staatlich unterstützten Restrukturierungsprozeß. (Vgl. zum NAFTA Lavon: 1994) NAFTA bildet ein zentrales Element in der Strategie, die US-amerikanische Hegemoniekrise zu überwinden. Seit den 70er Jahren geriet die multilaterale Freihandelsordnung der Nachkriegsära in eine tiefe Krise. Die USA waren immer weniger in der Lage, die Freihandelsordnung aufrecht zu erhalten. Bereits ein Jahrhundert zuvor hatte sich gezeigt, daß die Prinzipien des weltweiten Freihandels in erster Linie auf die Interessen der wirtschaftlich stärksten Nation - in diesem Falle England - zugeschnitten waren. Der Verlust der ökonomischen Führungsposition Englands war somit gleichbedeutend mit dem Zusammenbruch der klassischen Freihandelsordnung. Im 20. Jahrhundert sollten institutionelle Verankerungen (GATT und IWF) eine stabilere Ordnung schaffen. In den 80er Jahren begannen die USA jedoch, diese Freihandelsordnung zunehmend selber zu unterhöhlen: Die US-amerikanische Industrie sollte mit neuen Formen des Protektionismus, vor allem durch den Aufbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse, vor übermäßigen Importen geschützt werden. (Vgl. Holtfretich: 1993, S.383f.) Die USA schlossen bilaterale Handelsabkommen, um gegenüber einzelnen Handelspartnern wie z.B. Kanada, asiatischen Staaten und Japan ihre Partikularinteressen durchzusetzen. Mit dem NAFTA binden sich die USA schließlich erstmals in ein regiona-

les Freihandelsabkommen ein. Regionale Freihandelsabkommen widersprechen in vieler Hinsicht den Grundprinzipien des GATT; die USA trugen auf diese Art und Weise selbst aktiv zur Aushöhlung einer Organisation bei, die unter ihrer Führung über 40 Jahre die Weltwirtschaftsordnung bestimmte.

NAFTA ist jedoch nur eines von drei Standbeinen einer neuen US-amerikanischen Handelsstrategie. Zu unterscheiden sind: erstens das "globale Standbein" auf Basis des GATT (Abschluß der Uruguay-Runde insbesondere zur Sicherung des Zugangs zu den Dienstleistungsmärkten), zweitens das "pazifische" Handelsabkommen zwischen den USA und Japan sowie den pazifischen Staaten und schließlich drittens das "regionale Standbein" mit dem NAFTA. Ziel ist es folglich nicht, sich gegenüber dem Weltmarkt abzuschotten, sondern von einem gesicherten Standort Nordamerika aus erneut optimale Voraussetzungen zu schaffen, um sich auf allen lukrativen Märkten durchzusetzen. NAFTA soll dabei in erster Linie Nordamerika zu einem Wirtschaftsblock zusammenschweißen, um so Westeuropa und Südostasien Paroli bieten zu können, zweitens hat es die Funktion, die interne ökonomische Liberalisierung zu vertiefen und drittens den erreichten Liberalisierungsgrad kontinental in internationales Recht festzuschreiben und somit langfristig zu garantieren.

Die Ökonomien der drei NAFTA-Staaten waren allerdings bereits vor der Einrichtung der trilateralen Freihandelszone eng miteinander verflochten. Weitreichende Handels- und Investitionserleichterungen der mexikanischen Regierung sowie bilaterale Abkommen zwischen den USA und Kanada bereiteten den Boden für international operierende Unternehmen, die den nordamerikanischen Kontinent zunehmend als Einheit betrachten und ihre Produktionsstandorte auf der Suche nach den günstigsten Kapitalverwertungsbedingungen frei wählen. NAFTA ist daher als logische Konsequenz einer geoökonomischen und geopolitischen Entwicklung zu betrachten, die bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten das Wirtschaftsgefüge auf dem nordamerikanischen Kontinent grundlegend verändert. Auf der Suche nach Auswegen aus der Krise des fordistischen Akkumulationsregimes wurden Liberalisierungs- und Transnationalisierungsprozesse eingeleitet. Die Liberalisierung des Handels und die Erleichterungen von Direktinvestitionen zwischen den USA und Kanada und zwischen den USA und Mexiko durch bilaterale Abkommen (CUSTA und das Maquiladoraprogramm) trugen wiederum den Anforderungen des inneren Restrukturierungsprozesses (der Einführung der "neuen Betriebsweise") Rechnung, um den Produktionsstandort Nordamerika arbeitsteilig optimal ausnutzen zu können.

Das nordamerikanische Freihandelsabkommen sieht nun die vollständige Liberalisierung des Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs vor. Im Mittelpunkt stehen der Abbau tarifärer sowie nicht-tarifärer Handelshemmnisse, die Festlegung von Ursprungsregeln und der Schutz von Urheberrechten. Sekundär ist von Seiten der Politik die Frage nach gemeinsamen (politischen) Institutionen; völlig vernachlässigt werden Umwelt- und Arbeitsschutzregelungen. Dem unterschiedlichen Entwicklungsniveau zwischen Mexiko und seinen beiden nördlichen Partnern wird aktiv kaum Rechnung getragen. Carla Hills, Handelsbeauftragte unter Präsident Bush, verkündete dementsprechend das Motto: "We want trade not aid." Die Diskrepanz zwischen dem intensiven Schutz von Urheberrechten einerseits und den laxen Bestimmungen zum Umweltschutz und zum Arbeitsrecht andererseits weisen auf die eigentliche Stoßrichtung des Abkommens hin: Es sollen optimale Kapitalverwertungsbedingungen geschaffen werden, indem den Unternehmen die

freie Wahl des Produktionsstandortes gewährt wird, Handels- und Investitionshemmnisse beseitigt werden und schließlich die Arbeitsmärkte weiter "dereguliert" werden.

Seit mehr als zwei Jahrzehnten sehen sich die Gewerkschaften in allen drei Staaten mit den Herausforderungen der Internationalisierungs- und Restrukturierungsprozesse konfrontiert und sind insbesondere in Kanada und den USA gezwungen, defensive Abwehrkämpfe zu führen. Es ist aber falsch, amerikanische Gewerkschaften mehr oder weniger direkt als "Opfer des Weltmarktes" (Erd / Scherrer: 1984, sehr pointiert O'Connor, D.: 1992) zu betrachten und im NAFTA den "letzten Sargnagel" (Scherrer: 1994) für die US-Unions zu sehen. Solche Beschreibungen überhöhen den Einfluß der internationalen Finanz- und Kapitalmarktstrukturen und sitzen letztlich den nationalistisch beschränkten Argumenten der sich an Sachzwängen orientierenden Standortpolitik auf, auch wenn die Gegenstrategien im Falle der Vorschläge von Scherrer auf internationale Gegenmacht und im Falle von O'Connor auf die lokale Mobilisierung aller Benachteiligten setzen.

Die Mechanismen zur Marginalisierung von Gewerkschaften und anderen Oppositionsgruppen im Zuge der Durchsetzung des NAFTA haben wenig unmittelbar mit den abstrakten Weltmarktstrukturen zu tun, in erster Linie wird Gesellschaftspolitik betrieben. Der liberale US-Ökonom Krugman polemisiert heftig gegen die strategische Handelsorientierung der US-Linken und weist darauf hin, daß die so häufig aufgrund der vorgeblichen Weltmarktkonkurrenz zitierte "Deindustrialisierung" sich nicht ereignet habe. Vergleichbar mit der revolutionären Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft wirke sich insbesondere die riesige Produktivitätssteigerung in der Industrie negativ auf Arbeitsplätze aus, nicht die Vernichtung der industriellen Basis, die keineswegs geschrumpft sei. Der ohnedies vergleichsweise geringe Anteil des internationalen Handels habe darüber hinaus nur sehr wenig zur Verringerung der Industriearbeitsplätze beigetragen. (Krugman: 1994, S.263f.) An anderer Stelle macht Krugman darauf aufmerksam, daß es in den USA während der 80er Jahre "sexy" gewesen sei über internationale Themen, z.B. über die Schuldenkrise der "Dritten Welt" und ihre Auswirkungen zu reden, daß aber die hausgemachte Krise der US-Spar- und Darlehenskassen in ihren Auswirkungen und Kosten sehr viel größere und für die Bevölkerung nachteiligere Konsequenzen hatte. (Ebd., S.171)

Das Vernachlässigen bzw. die Nichtbeachtung struktureller globaler Zusammenhänge verhindert ebenso eine erfolgreiche Strategie gewerkschaftlicher und anderer sozialer Bewegungen wie vermeintliche Sachzwänge es leichter machen, über politische Fehler hinwegzutäuschen. Die NAFTA-Niederlage der Gewerkschaften in Kanada, USA und der nicht korporatistischen Gruppen in Mexiko war insofern nicht umsonst, als weite Teile der in der Kampagne Aktiven die Bedeutung internationaler Opposition erkannten. Die soziale Lage der Beschäftigten in den USA und Kanada, die Umwelt- und Arbeitsbedingungen in Mexiko und nicht zuletzt die Revolte im südlichsten Bundesstaat Mexiko, in Chiapas, brachten die Armut an die Öffentlichkeit und veranschaulichten, daß die bestehenden Kräfteverhältnisse auf dem nordamerikanischen Kontinent mit internationalistischen Ansätzen verändert werden müssen. "For ordinary Americans, traditionally independent and insular, the challenge requires them to think anew their place in the world. The only plausible way that citizens can defend themselves and their nation against the forces of globalization is to link their own interests cooperatively with the interests of other peoples in other nations - that is, with the foreigners who are competitors for the jobs and production but who are also victimized by the system. Americans will have to create new democratic alliances across national borders with the less

prosperous people caught in the same dilemma. Together, they have to impose new political standards on multinational enterprises and on their own governments." (William Greider zit. in Rupert: 1994, S.25)

Durch NAFTA wird sich die über Lohn-, Sozial- und Umweltschutzkosten ausgetragene Standortkonkurrenz auf dem nordamerikanischen Kontinent weiter verschärfen. Während die Regierungen auf Basis ökonomistischer Studien Handels- und Beschäftigungsgewinne und Vorteile "für alle" prognostizieren, befürchten Gewerkschaften, Umwelt- und Verbrauchergruppen eine Verschlechterung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der abhängig Beschäftigten in allen drei Ländern. Ihre Befürchtungen basieren auf den negativen Erfahrungen mit anderen Freihandelsabkommen auf dem Kontinent. NAFTA schafft Anreize zur Verlagerung von Produktionsstandorten nach Mexiko, um dort von den billigen Arbeitskräften und den niedrigen Umweltauflagen zu profitieren. Die Unternehmen werden ermutigt, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Kosteneinsparungen - vor allem durch die Senkung der Lohnkosten - zu erhöhen. NAFTA entpuppt sich somit als Niedriglohnstrategie. Die in Folge von Produktivitätsschüben verlorengegangenen Industriearbeitsplätze aber lassen sich durch Kostensenkung der Arbeitskraft ebensowenig zurückholen wie heute noch eine Ökonomie von kleinen landwirtschaftlichen Betrieben vorstellbar ist, selbst wenn der Weltmarktanteil des nordamerikanischen Kontinents deutlich erhöht werden sollte.

Alle Gruppen der Anti-NAFTA-Koalition, die hofften, der Regierungswechsel im Januar 1994 in den USA würde Korrekturen mit sich bringen, sahen sich bald enttäuscht: Noch im Oktober 1992 kritisierte der Präsidentschaftskandidat Bill Clinton das von der Bush-Administration mit Kanada und Mexiko ausgehandelte Freihandelsabkommen. Er versicherte, daß er NAFTA nicht ohne Zusatzabkommen zum Schutz von Arbeits- und Umweltstandards unterzeichnen würde. Clinton forderte die Errichtung einer unabhängigen Kommission zum Schutz der Arbeitsrechte, löste dieses Versprechen aber nicht ein: Die am 13. August 1993 ausgehandelten Zusatzabkommen legen keine Grundlage zum Schutz von Arbeits- und Umweltstandards. Es sind zwar eine Reihe von Institutionen vorgesehen - ein Ministerrat, ein Internationales Koordinationssekretariat, nationale Verwaltungsbüros und Expertenausschüsse - , aber diese Institutionen wurden, so Levinson (1993, S.16), auf Sand gebaut:

1. Fragen der Arbeitsbeziehungen wie z.B. das Recht auf Organisations- und Verhandlungsfreiheit so wie das Streikrecht werden nur auf Ministerebene behandelt und können nicht an die weiteren Instanzen (die Kommission oder das Sekretariat) weitergeleitet und somit auch nicht eingehender untersucht, geschweige denn geahndet werden. Die US-amerikanische Handelskommission begründete diesen Schritt damit, durch unabhängige Ausschüsse nicht in den kollektiven Verhandlungsprozeß zwischen Unternehmern und Gewerkschaften eingreifen zu können. (Ebd., S.5) Tatsache ist jedoch, daß in Mexiko diese grundlegenden Arbeitsrechte zwar auf dem Papier garantiert sind, jedoch immer wieder unterlaufen und mißachtet werden. (Vgl. Lavon: S.105f.)
2. Das Sekretariat und die Ausschüsse sind nicht unabhängig. So darf das Sekretariat nicht auf Eigeninitiative hin Berichte erstellen oder einen Fall untersuchen. Darüber hinaus behält sich der Ministerrat, der Entscheidungen nur im Konsens treffen kann, das Recht vor, Berichte des Sekretariats abzulehnen.

3. Die nationalen Verwaltungsbüros unterliegen vollständig den Weisungen der jeweiligen nationalen Regierungen.
4. Es wurde kein Versuch unternommen, eine Harmonisierung der Standards auf einem hohen Niveau zu erreichen.

Die NAFTA-Auseinandersetzung verdeutlichte die aktuellen Machtverhältnisse in Nordamerika. Der Opposition gelang es trotz großer Anstrengungen und Kampagnen nicht, ausreichenden Widerstand zu mobilisieren. Nicht zuletzt fehlten die finanziellen Mittel, um mit den bezahlten Lobbys der Kapitalverbände zu konkurrieren. Lewis und Ebrahim schreiben, daß die "*high-powered, moneyed interests*" es geschafft haben, ihre eigene Sache zu einer amerikanischen Sache zu machen: They "...have succeeded in making their agenda America's agenda - and even given it an apple-pie-sounding name: North American Free Trade Agreement." (Lewis / Ebrahim: 1993, S.839, Hervorhebung im Original) Dieses "deep lobbying", wie William Greider es bezeichnet, bedeutet eine Gefahr für die Demokratie: "It is another dimension of mock democracy - a system that has all the trappings of free and open political discourse but is shaped and guided at a very deep level by the resources of the most powerful interests." (Zit. in: ebd., S.839) Die Macht der Lobbys ist kennzeichnend für die Entdemokratisierung der politischen Entscheidungsprozesse. So wäre NAFTA Meinungsumfragen zufolge im Falle einer Volksabstimmung mehrheitlich abgelehnt worden: Gemäß einer Umfrage der "New York Times / CBS News Poll" vom Juni 1993 haben in den USA nur 51% der Befragten bis zu diesem Zeitpunkt von dem Abkommen gehört, nur 22% befürworteten es und 23% lehnten es ab. (NYT: 12.07.1993, S.A 1) In Kanada waren einer Ballot Umfrage vom Herbst 1992 zufolge 60% der Meinung, daß NAFTA für das Land schlecht sei, nur 27% waren der Meinung, es würde mehr Gutes als Schlechtes mit sich bringen. In Mexiko hingegen sprachen sich nur 17% gegen das Freihandelsabkommen aus. (FT: 24.02.1993, S.7)

Die Folgen des doppelten Restrukturierungsprozesses sind optimale Verwertungsbedingungen für transnational operierende Konzerne in einem neuen Akkumulationsregime, das weiten Teilen der Bevölkerung eine im Vergleich zum Fordismus deutlich geringere Partizipation an den materiellen Segnungen des Wohlstandes beschert. 90% der neuen Arbeitsplätze entstehen im Dienstleistungssektor, häufig als geringfügige oder Teilzeitbeschäftigung unter extrem flexibilisierten und materiell schlechten Bedingungen. Produktionsverlagerungen aus industriellen Kernbereichen mit starker gewerkschaftlicher Vertretung in Randbereiche mit laxen Gewerkschafts- und Umweltbestimmungen innerhalb der USA einerseits und in sogenannte Billiglohnländer andererseits wird weiter Vorschub geleistet.

Die wirtschaftliche Erholung der 90er Jahre trägt deutlich die Züge dieses widersprüchlichen Restrukturierungsprozesses: Die 1991 einsetzende Erholung der US-amerikanischen Wirtschaft unterschied sich grundlegend von anderen Aufschwungphasen in der Geschichte. Vor allem in der Anfangszeit der "joyless recovery" (Mishel / Bernstein: 1993) wurde vielfach vom "jobless growth" gesprochen, da die Arbeitslosenzahlen auf 7,6% gegenüber 6,8% vor der wirtschaftlichen Erholung anstiegen. Erst seit der zweiten Hälfte des Jahres 1993 waren Arbeitsplatzzuwächse zu verzeichnen, so daß die Arbeitslosenrate wieder auf den Stand von vor der "Erholung" (1991) zurückfiel. "This is the only post war recovery in which unemployment was no lower after twenty-eight months of recovery." (Ebd., S.13) 1993 kamen nur 1,7 Millionen neue Arbeitsplätze hinzu. Im Vergleich dazu entstanden nach der Rezession von 1982 vier Millionen und im darauffolgenden Jahr drei Millionen neue Arbeitsplätze. (Judis: 1994, S.22) Der aktuelle Be-

schäftigungszuwachs ist durch einen beispiellosen Anstieg atypischer Beschäftigungsverhältnisse gekennzeichnet: 25,9% der neuen Arbeitsplätze sind Teilzeitjobs; zu drei Viertel handelt es sich hierbei um unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung. Knapp 28% der neuen Arbeitsplätze entstanden in der Zeitarbeitsbranche, die insgesamt jedoch nur einen Beschäftigungsanteil von 2% an der gesamten Beschäftigung aufweist. Die Löhne gingen trotz wirtschaftlicher Erholung weiter zurück. Zwischen 1989 und 1993 sanken die effektiven Löhne der IndustriearbeiterInnen um 5,9% und zwischen 1991 und 1993 um 3%. (Mishel / Bernstein: 1994, S.2) Insgesamt sanken die Realeinkommen der Industriebeschäftigten zwischen 1973 und 1993 um 24 Prozent. Die Industriebeschäftigung reduzierte sich seit 1970 von 19,4 Millionen auf 17,7 Millionen, während sich im Dienstleistungsbereich die Anzahl der Arbeitsplätze fast verdoppelte, von 47 auf 88 Millionen. (Competitiveness Policy Council: 1994, S.13/14) Zwar wurden also viele neue Arbeitsplätze geschaffen, jedoch vielfach zu schlechten Bedingungen. Überdies führte die Tendenz zur Absenkung der Realeinkommen zu Mehrfachbeschäftigung, die auch die Geschlechterverhältnisse weitgehend veränderte: Gab es früher häufig den Mann, der dem klassischen Bild entsprechend seine Familie allein ernährte, müssen heute beide Haushaltsvorstände einem oder mehreren Jobs nachgehen, um den gleichen materiellen Lebensstandard zu halten. Was also gut ist für einzelne Konzerne und was bei einer großen Zahl von US-Konzernen inzwischen in bezug auf erwirtschaftete Profite wieder gut aussieht, gilt nicht für die Reproduktion der gesamten US-Ökonomie. Die aggregierten Ausgaben für Forschung und Technologie (gemessen als Anteil des Bruttosozialprodukts) sind weiter abgesunken (ebd., S.42), die mit der starken Orientierung auf die Rüstung verbundene Innovationskrise dauert an, die gesellschaftliche Ungleichheit nimmt weiter zu. Das "bastard-fordistische" Akkumulationsregime kann sich nur durch externe Expansion neue Spielräume verschaffen, weil die binnenökonomische Nachfrage weiter geschwächt wird.

Puerto Rico, ähnlich wie die Maquiladora-Städte an der mexikanisch-US-amerikanischen Grenze, ist exemplarisch für diese externe Expansion: In den 80er Jahren errichtete dort fast jedes große Pharmazie- und Chemieunternehmen der USA Fabriken, um von den Steuervorteilen der Caribbean Basin Initiative sowie den erheblich niedrigeren Lohnkosten und den laxen Umweltbestimmungen zu profitieren. Gleichzeitig unterstützen die puerto-ricanischen Eliten den Status Quo der großen Karibikinsel als moderne Kolonie und mobilisierten gegen "statehood" (im Rahmen der Vereinigten Staaten) und Unabhängigkeit. Der anhaltende politische Ausschluß wird mit der Marginalteilnahme am neuen Akkumulationsregime belohnt, das den Reichen mehr und den Ärmeren weniger beschert als die fordistische Verteilung. Die puerto-ricanischen Unabhängigkeitskämpfer, Anhänger einer scheinbar verlorenen idealistischen Orientierung an Politik, sitzen in den Sicherheitstrakten der US-Gefängnisse, ebenso wie die mexikanischen Gewerkschaftssekretäre, die sich in den Maquiladorindustrien bislang vergeblich um eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen bemühten, in Mexiko einsitzen. Der politische Konsens zu diesem schäbigen Akkumulationsregime kann offenbar sowohl in Puerto Rico als auch in Mexiko noch organisiert werden. Dennoch erscheint die gesellschaftliche Regulation in einer nachhaltigen Krise, werden die aufflammenden sozialen Auseinandersetzungen als Indikator betrachtet.

3. Los Angeles oder die Krise der Gesellschaft

"Hell is an American city."
(The Economist: 6.11.1993, S.11)

Schnellebige Zeiten verführen zu raschem Vergessen: Was zählen 58 Tote, 2.400 Verletzte und insgesamt 12.000 Verhaftete, \$700 Millionen Sachschaden, 5.000 zerstörte Geschäfte und 15.000 längerfristig verlorengegangene Arbeitsplätze überwiegend in South Central L.A. (Mayer: 1992, S.323) oder gar ein Aufstand von marginalisierten Indios in einer mexikanischen Provinz? Zwei Jahre nach den Auseinandersetzungen in den USA bekommt der oberflächliche Blick nicht mehr viel von den 36 Stunden Bürgerkrieg zwischen farbig und weiß, zwischen Schwarzen und AsiatInnen und zwischen verarmerter Innenstadt und reichen suburbanen Wohngebieten zu sehen. PolitikerInnen in metropolitanen Zentren werden sich jedoch an L.A. erinnern müssen. Los Angeles 1992 steht stellvertretend für die vielen kleineren Revolten in zahlreichen anderen US-Großstädten. Ebenso wie die Revolte in Chiapas war L.A. ein deutlicher Ausdruck des gesellschaftlichen Protests gegen die Entwicklung, die der nordamerikanische Kontinent seit Reagan und Bush genommen hat. Nicht der Einzelfall der zufällig mittels Videokamera festgehaltenen Polizeigewalt gegen Rodney King und die notorische Entlastung der schlagenden Polizistentrupps, der systemische Rassismus, sondern die sich weiter öffnende Kluft zwischen GewinnerInnen und VerliererInnen des neuen Akkumulationsregimes sind für den vehementen Ansturm auf die Supermärkte im reichsten Land der Welt verantwortlich.

Margit Mayer beschrieb 1992 die hoffnungslose Lage in den verarmten Gebieten der Weltmetropole, die im Zuge von Migrationsprozessen sich dem neuen Akkumulationsregime anpassenden Klassenformierungsprozesse (zunehmende Niedriglohnbeschäftigung eingewanderter, häufig illegaler ArbeitnehmerInnen in persönlichen Dienstleistungsbereichen und wenigen anderen Sektoren, z.B. Textil) und die neuen Bewältigungsstrategien der sozialen Probleme bei schwachen sozialstaatlichen Regulierungsinstanzen (z.B. die Jugendbandenkonstellation der bloods and crips in der Kokain-Wirtschaft). Von ca. 240 Mio. US-AmerikanerInnen versuchen "...in solchen und ähnlichen Stadtteilen Amerikas etwa 20 bis 30 Millionen Menschen ... zu überleben, deren Schwierigkeiten keineswegs mit dem sich jetzt in den Medien ausbreitenden Diskurs über die tendenziell kriminelle, wohlfahrtsabhängige schwarze 'Unterklasse' erklärt werden können... Da die heute expandierenden wirtschaftlichen Sektoren alle auf einem hohen Anteil flexibler und nicht-garantierter Arbeitsplätze basieren..., braucht es nicht zu verwundern, daß der Anteil der arbeitenden Bevölkerung mit Einkommen knapp unter der Armutsgrenze signifikant zugenommen hat...". (Mayer: 1992, S.326)

Der sich immer stärker an den tatsächlichen oder vorgeblichen Erfordernissen der transnational operierenden Konzerne orientierenden Politik entspricht die räumliche Reorganisation der Städte und Regionen. Mike Davis beschrieb den Zusammenhang zwischen der Internationalisierung der Ökonomie und der Neuformierung der Klassenstrukturen detailliert in seiner Los Angeles Studie "City of Quartz" (1992). Insbesondere die Lage der marginalisierten Schwarzen (Ebd., S.304-316) macht den Ausbruch des Aufstandes nicht nur verständlich, sondern die Revolte geradezu vorhersehbar. Für New York und für andere internationale Metropolen hat Saskia Sassen (1993 respektive 1991) die neuen internationalen Verflechtungen und die daraus resultierenden innerstädtischen Effekte untersucht. Dem metropolitan orientierten Akkumulationsregime des "Bastard-

Fordismus" entspricht die neue Segmentierung der Gesellschaft in herrschende und am Wohlstand partizipierende Schichten insbesondere in metropolitanen Zentren und ungeschützte, in bisweilen ungeheuerlichem Maße ausgebeutete (häufig eingewanderte) Bevölkerungsgruppen. In welcher Form solche Klassenformierungsprozesse neue politische Entwicklungen einleiten werden, wird erst die Zukunft zeigen. Mike Davis (1992b) sieht in Los Angeles jedenfalls "nur den Anfang". Die Revolte veranschaulichte den innenpolitischen Problemdruck, den Zwang zum Handeln, um der Zuspitzung der gesellschaftlichen Konfliktpotentiale entgegenzutreten und wieder etwas zur Linderung der Schwierigkeiten der sich selbst und den Marktprozessen ziemlich schutzlos ausgelieferten Bevölkerungsteile zu unternehmen. Zum ersten Mal seit langem waren zu diesem Zweck die sich bedroht fühlenden Mittelklassen der USA bereit, anstelle von republikanischen Steuersenkungen und staatlichem Attentismus auf neue Ansätze der Demokraten zu setzen.

Allen außenpolitischen Erfolgen zum Trotz wurde 1992 dementsprechend der Nachlaßverwalter von Ronald Reagan, George Bush, von seinem Präsidentenamt abgelöst. Die Spatzen pfliffen es von den Dächern: Krisenpotentiale und innenpolitischer Reformdruck lassen sich nach einem Jahrzehnt Reaganomics nicht mehr durch außenpolitische Auftritte in Schach halten, schon gar nicht, wenn diese, statt "Stärke" zu demonstrieren, in Ohnmachtsanfällen gegenüber japanischen Regierungsbeamten enden. Mit dem in den USA berühmt gewordenen Worten "It's the economy, stupid" konnten die WahlkampfstrategInnen des Dreiergespanns Clinton, Gore und Hillary Clinton die gesellschaftlichen Problemlagen vermitteln. Die "winds of change" verhalfen einem Reformkandidaten an die Macht, der ganz neue Wege jenseits der klassischen Einteilung innenpolitischer Kräfte in den USA, liberal oder konservativ, gehen wollte.

Rethorik und Programmatik des neuen Präsidenten veranlaßten einen Freund aus den USA indes schon in einem Weihnachtsbrief 1993 zu einer düsteren Prognose. In Anlehnung an die Marx'sche Hegelinterpretation, wonach alle großen weltgeschichtlichen Tatsachen und Personen sich zweimal ereignen, das eine Mal als Tragödie, das andere Mal als Farce (Marx: 1982, S.19), interpretierte er die demokratischen Präsidenten Jimmy Carter und Bill Clinton. Wenn bedacht wird, daß der frühere US-Präsident am Ende seiner Amtszeit (vom amerikanischen Folksänger Tom Paxton) als erfolgreicher Kämpfer gegen ein Killer-Häslein, das ihn in seinem Swimming Pool bedroht, verspottet wurde, so könnte der jetzige Präsident künftig nur noch gegen kleine Mäuse antreten. Tatsächlich stehen die Chancen dafür so schlecht nicht.

Präsident Clinton und seine Demokraten schienen diejenigen zu sein, die sich am besten der ökonomischen und gesellschaftlichen Unsicherheiten bewußt waren und sich insbesondere den Ängsten der "Mittelklassen" annahmen. Das Wahlkampfprogramm der Demokraten enthielt eine Vielzahl innovativer Pläne für öffentliche Investitionen und "lifelong learning". Nach seiner Wahl rief Clinton eine beeindruckende Gruppe von Wirtschaftsfachleuten und politischen Intellektuellen zusammen, bekannte liberale ÖkonomenInnen (z.B. Robert Reich, Laura Tyson und Ira Magaziner), die zu den ersten gehörten, die vor dem "job-and-wage decline" warnten und Gegenmaßnahmen vorschlugen, erhielten Regierungspositionen. Es schien so, als ob die neue Regierung mit einem ambitionierten Programm die tatsächlichen Probleme des Landes in Angriff nehmen würde. (Judis: 1994, 23f) Das Regierungsprogramm sollte erstens ein klassisch keynesianisches Konjunkturbelebungsprogramm umfassen, zweitens ein "Zukunftsprogramm" zur Modernisierung und Umstrukturierung der Wirtschaft durch die Förderung und Ausweitung

privater und öffentlicher Investitionen und drittens schließlich ein Haushaltskonsolidierungsprogramm zur Verminderung des staatlichen Defizits. Desweiteren kündigte der neue Präsident eine umfassende Reform des maroden Gesundheitssystems an. (Huffschmid: 1993, S.38)

Mittlerweile hat sich Enttäuschung breit gemacht. Wenig von den verkündeten Reformplänen konnte umgesetzt werden, heraus kamen marktwirtschaftlich orientierte Minimalreformen anstelle grundlegender Umbaumaßnahmen. Schon im Verlauf seines ersten Amtsjahres mußte Clinton unter Druck des Kongresses und aufgrund interner Regierungsaueinandersetzungen eine Reihe von Vorschlägen zurückziehen. Innerhalb der Demokraten setzten sich mehr und mehr die BefürworterInnen eines marktwirtschaftlich orientierten Reformansatzes gegenüber den VertreterInnen eines eher staatsinterventionistischen Ansatzes durch. Letztere, die sogenannten liberalen Demokraten, Intellektuellen und GewerkschaftsführerInnen, zu denen unter anderem Robert Reich, Laura Tyson und Ira Magaziner zählen, riefen nach einer Neudefinition und Ausweitung der Rolle des Staates. Sie wollten öffentliche Investitionen in Technologie, Infrastruktur und Erziehung nutzen, um Arbeitsplätze zu schaffen, die Löhne zu steigern und die US-amerikanische Industrie wettbewerbsfähiger zu machen. Im Gegensatz dazu schlugen die AnhängerInnen des marktwirtschaftlich orientierten Ansatzes, die von John Judis (1994, S.27) auch als "Wall Street Democrats" bezeichnet werden - zu ihnen gehören zum Beispiel Goldman, Sachs, Robert Rubin, Finanzminister Lloyd Benson, der Haushaltsdirektor Leon Panetta und sein Vizedirektor, die ehemalige Brookings Ökonomin Alice Rivlin - einen evolutionären Gang, basierend auf dem Vertrauen in den Markt und in den privaten Sektor vor. Ihnen zufolge ist das wachsende Haushaltsdefizit das Grundübel und die Hauptursache für den nur schwachen Rückgang der Arbeitslosigkeit. Die regressive Steuerpolitik sei Schuld an den wachsenden Lohn disparitäten und dem schlechten Ausbildungssystem. (Ebd., S.27)

Noch während des Wahlkampfes sprach sich der Präsidentschaftskandidat deutlich für den neo-keynesianischen Ansatz aus, jedoch kaum war der erste Monat im Amt verstrichen, sah er sich dazu veranlaßt, dem Druck der demokratischen Marktapologeten nachzugeben: Er halbierte seinen auf vier Jahre angelegten Investitionsplan und ließ sein Vorhaben fallen, die Arbeitgeber zur Finanzierung von Fortbildungsmaßnahmen zu verpflichten. Nachdem auch noch das Konjunkturbelebungsprogramm im Kongreß scheiterte, nahm Clinton das, was von seinem Investitionsprogramm übrig geblieben war, zurück. Der Haushaltsplan, der schließlich vom Kongreß verabschiedet wurde, sah für den Zeitraum von vier Jahren öffentliche Investitionen in Höhe von nur noch 20 Mrd. US\$ vor. Todd Schafer vom Economic Policy Institute (EPI) zufolge (zit. in: ebd., S.28), bedeutet dies gegenüber 1993 einen einprozentigen Rückgang der öffentlichen Ausgaben für Infrastrukturmaßnahmen und Ausbildungsprogramme. Auch die Hoffnungen auf die Anhebung des Mindestlohns, auf ein Gesetz zur Verbesserung der Rechte streikender ArbeiterInnen und auf eine Reform des Arbeitsrechts wurden enttäuscht. Schließlich wurde die Einführung des heftig umstrittenen staatlichen Gesundheitssystems auf 1998 verschoben - ursprünglich sollte es bereits 1995 umgesetzt werden. Die aktuelle Auseinandersetzung um diese Gesundheitsreform veranschaulicht die innenpolitische Lage der USA. Ähnlich wie zu Wahlkampfzeiten begaben sich der Präsident, sein Vize und seine Frau während der Sommerwochen 1994 auf eine große US-Tour, um die kümmerlichen Reste der ursprünglich von Hillary Clinton anvisierten Reform in der Bevölkerung populär zu machen.

Gegen die geplanten Reformen, die endlich allen US-AmerikanerInnen eine medizinische Grundversorgung garantieren sollen, formieren sich - selbst gegen ein gemäßigtes Reformwerk - mächtige Wirtschaftsinteressen, die für die Wiederwahl eines jeden Abgeordneten eine wichtige Rolle spielen. Während einige Großkonzerne sich mit einer moderaten Gesundheitsreform abfinden könnten, nicht zuletzt um mit einer Senkung ihrer horrenden Lohnnebenkosten für private Krankenversicherungen ihre Wettbewerbsposition gegenüber der Konkurrenz zu steigern, sieht sich eine unheilige Allianz aus Konzernen mit einem hohen Anteil geringfügig Beschäftigter und die große Gruppe der KleinstunternehmerInnen durch die Gesundheitsreform in ihrer Existenz bedroht. Gerade die Schicht der Klein- und Schein-UnternehmerInnen hat sich durch die Deregulierungs- und Privatisierungspolitik der vergangenen Dekade erheblich vergrößert, und die sich nicht materialisierenden Versprechen des betrogenen Kleinbürgertums haben zur Radikalisierung dieser Schicht erheblich beigetragen. Klüger geworden sind die KleinunternehmerInnen aus ihren Erfahrungen jedoch nicht. Auch gegen die Gesundheitsreform lassen sie sich von der großen Koalition aus Business und Republikanischer Partei mobilisieren.

"Clintons Problem" sei, so die FAZ, "daß sich die demokratische Kongreßführung ... nicht auf eine Gesetzesvorlage geeinigt hat. Nach wie vor liegen vier unterschiedliche Ausschußvorlagen vor, von denen nur zwei, die allerdings nicht mehrheitsfähig sind, den Anforderungen des Präsidenten genügen." (FAZ: 19.7.1994, S.10) Angeblich kann Clinton weder für das Arbeitgebermandat, noch für das universalistische Beanspruchungsrecht, eine Mehrheit in den beiden Kammern des Kongresses finden. Darüber hinaus "...schlafen die Gegner nicht: Ausgestattet mit viel Geld und freiwilligen Helfern, organisieren eine Vielzahl von Unternehmen, Berufsverbänden und Bürgergruppen Kampagnen gegen die geplante Gesundheitsreform. Ihr Hauptangriffspunkt ist das Arbeitgebermandat, das alle Arbeitgeber dazu verpflichten würde, ihre Arbeitnehmer zu versichern und einen Teil der Versicherungsprämie zu zahlen." (Ebd.)

Die Reihenfolge der Widerstandsgruppen sagt einiges aus, insbesondere wenn bedacht wird, daß es Konzerne wie McDonalds, Pizza Hut, Pepsico, General Mills, Kmart Corp und die Hotelkette Marriott sind, die den Hauptwiderstand tragen. All diese Konzerne profitieren erheblich von der "low-tech"-Dienstleistungsökonomie, die die Kehrseite des neuen US-Akkumulationsregimes ausmacht. Präsident Clinton kann sich, durchaus vergleichbar mit Jimmy Carter, nicht entscheiden. Eine große Wende, wie sie Roosevelt etwa im New Deal gegen mächtige Kapitalgruppen, vor allem gegen den Morgan-Trust durchsetzen konnte - natürlich mit Unterstützung konkurrierender Kräfte, in seinem Fall des Rockefeller-Imperiums -, zeichnet sich heute nicht ab. Im Gegenteil: "Bill Clinton hat die schon lange kränkelnde demokratische Wählerkoalition, die zumindest von sozialer Gerechtigkeit sprach und für die Belange der unteren Einkommensgruppen und Arbeiter eintrat, endgültig zu Grabe getragen. Jetzt hört man viel von 'internationaler Konkurrenzfähigkeit', von der dafür erforderlichen Zusammenarbeit von Management und Arbeitern, vom 'globalen Markt' und von 'neuen Technologien'. Wenn über Arbeitslosigkeit, soziale Probleme und Industriepolitik gesprochen wird, heißen die Schlagworte Umschulung, individuelle Verantwortungsbereitschaft, Familienwerte und Partnerschaft von Unternehmen und Regierung." (Ege: 1994, S.3) Auch im militärischen Bereich unterscheidet sich Clintons Politik nur geringfügig von der seines Amtsvorgängers. Die Unterschiede, so schreibt Konrad Ege in einer Einschätzung der ersten 100 Tage Regierungszeit, müssen mit der Lupe gesucht werden. "Wenn sich die Wähler in drei Jahren wieder

betrogen fühlen, könnte die Zweiparteienstruktur Amerikas ein Erdbeben erleben." (Ebd.)

Wenn nicht damit zu rechnen ist, daß die Ansätze der "Neuen Demokraten" Bill Clintons - aufgrund der immanenten Schwäche und Inkonsequenz der Reformpläne und aufgrund der politischen und ökonomischen Widerstände gegen selbst sanfte Ansätze einer Reformbewegung zur Lösung der gravierenden gesellschaftlichen Probleme - greifen, dann bleiben all jene Widerspruchskomplexe und Konflikte des Akkumulationsregimes bestehen (ironisch bissig beschrieben z.B. in John Kenneth Galbraiths Buch "The Culture of Contentment", 1993; aber auch von dem Konservativen Kevin Phillips in seinem Buch "The Politics of Rich and Poor", 1990): die systematische, auf die Ansprüche der Reichen ausgerichtete "funktionelle Unterklasse" (Galbraith), der weitere Verfall staatlicher und sozialer Infrastrukturen, eine noch stärker privat organisierte Bewältigung diverser gesellschaftlicher Aufgaben und die erhebliche Zunahme von Gewalt und Konfliktpotentialen, die über den verstärkt militärisch-polizeilich gepanzerten Staat mit schnellen Eingreiftruppen allenfalls temporär kontrolliert wird.

In bezug auf die US-Ökonomie zweifelt selbst der tripartistisch besetzte wettbewerbspolitische Rat (Competitiveness Policy Council) daran, daß die aktuelle wirtschaftliche Erholung eine substantielle Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der US-amerikanischen Wirtschaft mit sich bringt. "There has been improvement in some of the macroeconomic indicators but little progress is evident in many of the underlying economic fundamentals that are critical to improving our competitiveness: saving and investment, research and development, and education and training. Without improvement in these fundamentals, we are unlikely to translate the current pickup into long-term gains in our standard of living." (Competitiveness Policy Council: 1994, S.1).

Das neue Akkumulationsregime kann möglicherweise noch eine Weile florieren, eine mittelfristig oder längerfristig stabile Regulationsweise der US-Gesellschaft zeichnet sich allerdings nicht ab. Daher ist auch mit einer Zunahme der politischen Auseinandersetzungen zu rechnen. Im Sommer 1994 wird eine neue Gruppierung mit Namen Labor Advocates ihren Gründungskongreß abhalten. Diese Organisation fortschrittlicher GewerkschafterInnen argumentiert für den erneuten Versuch, eine dritte Partei als echte Alternative zu Demokraten und Republikanern zu etablieren. Diese soll in einer entfernten Zukunft als Peoples' Party aus Bündnissen zwischen Umwelt-, Frauen-, Verbraucher- und Gewerkschaftsbewegungen hervorgehen. Im Unterschied zu anderen "third parties" der jüngeren Vergangenheit, zielt die neue Organisation nicht auf unmittelbare Wahlerfolge, sondern setzt auf ein (langsames) Wachsen lokaler Strukturen. Auf diesem Wege könnte eine programmatische Reformalternative zum "muddling through" der Demokraten unter Clinton entstehen, wenn es denn überhaupt einen Weg gibt, das etablierte Parteien- und politische System gründlich zu verändern. Ob einer neuen Peoples' Party mehr Erfolg beschieden sein wird als Jesse Jacksons Rainbow Coalition, ist schwer zu beurteilen. Wahrscheinlich ist es leichter, das nicht besonders populäre Fußballspiel in der US-amerikanischen Sportlandschaft zu verankern als die zivilgesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen für eine neue, echte Reformpartei zu schaffen.

Literatur

- Anderson, Sarah / Silverston, Ken (1993), in: The Nation, 20.12.1993, S.752
- Barlett, D. / Steele, J.(1992), America: What went wrong?, Kansas City
- Champy, James / Hammer, Michael (1994), Business Reengineering - Die Radikalkur für das Unternehmen, Frankfurt
- Clinton, Bill (1992), Expanding Trade and Creating American Jobs. North Carolina State University, Raleigh, North Carolina, 4.10.1992
- Competitiveness Policy Council (1994), Promoting Long-Term Prosperity, Third Report To The President And Congress, Washington D.C. May
- Davis, Mike (1986), Prisoners of the American Dream, London
- Davis, Mike (1992), City of Quartz, Excavating the future of Los Angeles, Los Angeles
- Davis, Mike (1992b), L.A. was just the beginning, Open Magazine Pamphlet Series, Los Angeles
- Deysson, Christian / Fischer, Manfred (1994), US-Wirtschaft. Sturm auf Europa, in: Wirtschafts Woche, Nr.4, 21.1.1994, S.32-36
- Ege, Konrad (1994), Ein siegesgewisser Präsident, in: Freitag: 21.01.1994
- Fülberth, Georg (1994), Gemeinsinn und Feindbild, in: Konkret, Nr. 6, S.36-38
- Galbraith, John Kenneth (1993), The Culture of Contentment, New York
- Heuer, Jean (1994), Mode nach altem Strickmuster. Der amerikanische Kapitalismus wird wieder zum Vorbild stilisiert, in: Die Zeit, 25.02.1994, S.28
- Huffs Schmid, Jörg (1991), Koloß auf tönernen Füßen? Zur These vom Niedergang der USA, in: Zeitschrift Marxistische Erneuerung Z., Nr. 8, Dezember 1991, S.43-52
- Huffs Schmid, Jörg (1993), Wirtschaftspolitik zwischen Modernisierung und Konsolidierung, in: Memo-Forum. Zirkular der "Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik", Bremen, Nr. 20, Juni 1993, S.36-50
- iwd (Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft) (1994), US-Aufschwung. Auf mittleren Touren, Köln, Nr. 28, 20.02.1994, S.6-7
- Judis, John B. (1994), What's The Deal?, in: Mother Jones, San Francisco, April 1994, S.22-32
- Kamp, Lothar (1994), Business Reengineering - ein neues Management Konzept? in: Die Mitbestimmung, 6/94, S.54 - 56
- Krugman, Paul (1994), Peddling Prosperity. Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations, New York
- Lavon, Eva (1994), Das nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA): Weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften, Studie der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften Nr. 3, Marburg

- Levinson, Jerome I. (1993), The Labor Side Accord to the North American Free Trade Agreement, Economic Policy Institute Briefing Paper, Washington D.C., September 1993
- Lewis, Charles / Ebrahim, Margaret (1993), Big \$\$\$ Lobbying in Washington. Can Mexico and Big Business USA Buy NAFTA? in: The Nation, 14.06.1993
- Marx, Karl (1982), Der 18. Brumaire des Louis Bonaparte, Berlin: Dietz-Verlag
- Mayer, Margit (1992), Aufstand in Los Angeles, in: Prokla 87, Nr.2, 1992, S.323-331
- Mishel, Lawrence / Bernstein, Jared (1993), The Joyless Recovery. Deteriorating Wages and Job Quality in the 1990s, Economic Policy Institute Briefing Paper, Washington D.C. September 1993
- Neumann, Horst / Nolte, Dirk (1993), Protektionismus in der Automobilindustrie - Gewerkschaftliche Positionen im Spannungsfeld zwischen Freihandel und Protektionismus, in: WSI-Mitteilungen 5/1993
- O'Connor, Daniel (1992), Reshaping America: the Migration of Corporate Jobs and Facilities, an Industry Outlook, San Francisco
- O'Connor, James (1992), Die Ökonomie der 90er Jahre, in: Prokla 88, Nr.3,1992, S.461-475
- Parker, Mike / Slaughter, Jane (1994), From 'QWL' to 'Reengineering': Management Takes Off the Gloves, in: Labor Notes, April 1994, S.8-10
- Phillips, Kevin (1990), The Politics of Rich and Poor, New York
- Piore, Michael J. / Sabel, Charles F. (1989), Das Ende der Massenproduktion, Frankfurt am Main
- Plehwe, Dieter (1991), Change and Concentration in the World Rubber Industry, Brüssel
- Reich, Robert (1991), The Work of the Nations, New York
- Rilling, Rainer (1994), Zuviel Feuerkraft, zu wenig in die Gehirne ... Die Rüstungs- und Technologiepolitik der USA im Übergang, in: Liebert/Rilling/Scheffran (Hg.), Die Janusköpfigkeit von Forschung und Technik, Marburg, S.44-107
- Roth, Siegfried (1992), Japanisierung oder eigener Weg? - Die Anwendung "schlanker Produktionsweisen" in der deutschen Automobilindustrie, IG-Metall, Frankfurt am Main
- Rupert, Mark (1994), (Re)Politicizing the Global Economy: Liberal Common Sense and Ideological Struggle in the NAFTA Debate, paper presented at the annual meetings of the International Studies Association, Washington DC (unpublished)
- Sassen Saskia (1993), Global City, Internationale Verflechtungen und ihre innerstädtischen Effekte, S.71-90, in: Häußermann, H., Siebel, W., New York, Strukturen einer Metropole, Frankfurt am Main
- Sassen, Saskia (1991), The Global City, Princeton
- Scherrer, Christoph (1989), Im Bann des Fordismus. Die Auto- und Stahlindustrie im internationalen Konkurrenzkampf, Berlin

- Scherrer, Christoph (1994), Das nordamerikanische Freihandelsabkommen: Ein weiterer Nagel im Sarg kollektiver Tarifverhandlungen in den USA? unveröffentlichtes Manuskript, Berlin
- Tenbruck, Christian (25.2.1994), Diplomatie mit dem Brecheisen, in: Die Zeit, S.29
- Tenbruck, Christian (6.05.1994), Goldtausch in Redwood City, in: Die Zeit, S.35
- Thurow, Lester (1992), Head to Head, New York
- Tolchin, M., Tolchin, S. (1988), Buying into America, New York
- Wannöffel, Manfred (1991), Sachzwang Japan, Münster
- Womack, James P. / Jones, Daniel T. / Roos, Daniel (Womack u.a., 1991), Die Zweite Revolution in der Autoindustrie, Frankfurt am Main (Originalausgabe, New York: 1990)

Kurt Hübner

Osteuropa im Wandel - Weltwirtschaftsintegration, Regionalisierung und dynamische Akkumulation

1. Nach dem Realsozialismus

Die Transformation der ehemaligen sozialistischen Planwirtschaften in kapitalistische Geld- und Marktwirtschaften weist nationale und internationale Dimensionen auf, die in hochkomplexer Weise miteinander verwoben sind. Entgegen den Verlautbarungen der sich rehabilitiert glaubenden soziologischen Modernisierungstheorie (so bspw. Zapf 1992:12; kritisch dazu Müller 1992) ist Transformation keineswegs bloß ein Prozeß nationaler nachholender Modernisierung, dessen Ziel und vor allem dessen Wege zum Ziel bekannt sind. Transformation ist vielmehr ein grundlegender systemischer Umbau, an dem unterschiedliche Akteure mit einer unterschiedlichen Ressourcenausstattung innerhalb historisch spezifischer nationaler und globaler Strukturkonstellationen handeln. Die Akteure können über verschiedene Zielkomplexe verfügen, und sie werden sich verschiedener und konfligierender Strategien bedienen, um ihre Zielkomplexe zu realisieren. Auf nationaler Ebene handelt es sich dabei in der Perspektive der "Reformkoalitionen" dieser Gesellschaften um ein Projekt ökonomischer, politischer, sozialer und gesellschaftlich-kultureller Modernisierung, bei dem die westlichen Gesellschaften mit OECD-Profil als idealtypische Bezugsmodelle dienen. In diesem Sinne können die Prozesse der Transformation als eine "nachholende Revolution" charakterisiert werden (Habermas 1990), die den demokratischen Rechtsstaat etablieren, eine Geld- und Marktwirtschaft westlichen Typs einführen und so den Anschluß an den kapitalistischen Westen gewährleisten soll. In einer (reform)akteurstheoretischen Sicht ist Transformation mithin ein intentionaler Prozeß, dessen Bezugspunkt die Blaupausen des gewünschten gesellschaftlichen Entwicklungstyps verkörpern. Allerdings ist in Rechnung zu stellen, daß es neben den Reformern weitere Akteure (auch mit entsprechender Wählerstimmenunterstützung in der Bevölkerung) gibt, die andere Ziel- und Mittelvorstellungen aufweisen. Nicht zuletzt der konkrete Transformationspfad und die spezifischen Verteilungseffekte dominanter Transformationsstrategien werden mitentscheidend sein, welche Akteure die Hegemonie erlangen und welche sie im Prozeß behalten werden. Die bisherigen Erfahrungen der Akteurskonstellationen in den politischen Systemen der Transformationsgesellschaften haben bereits gezeigt, daß die die Transformationsprozesse generierenden Akteure keineswegs mit den den Transformationsprozeß dominierenden Akteuren identisch sein oder bleiben müssen.

Auf internationaler Ebene handelt es sich bei der Transformation um einen doppelten Prozeß der Weltmarktöffnung: Zum *ersten* um eine Integration der vormaligen Planwirtschaften in die globale Ökonomie. Dies ergibt sich aus dem simplen Tatbestand, daß die Planwirtschaften zwar durchaus quantitativ gewichtige Außenhandelssektoren aufwiesen, sie aber den weitaus größten Teil ihres außernationalen Warenhandels innerhalb des sozialistischen Blockes abwickelten. Mit dem Systemumbruch ist mithin die Aufgabe vorgegeben, sich einen Platz in der globalen Arbeitsteilung zu suchen und zu sichern. Die Integration in das Welthandelssystem ist dabei eng verknüpft mit der Integration in den monetären Weltmarkt, in den die Transformationsökonomien in der Vergangenheit vor-

wiegend negativ in Gestalt von Nettokreditnehmern integriert waren. Zum *zweiten* handelt es sich um eine Öffnung der globalen Ökonomie gegenüber den Transformationsökonomien, d.h. die bereits weltmarktintegrierten Akteure sowie die supranationalen Institutionen der Weltwirtschaft müssen Wege und Räume für eine Weltmarktintegration der Transformationsökonomien bereiten, sollen die Anstrengungen dieser Länder belohnt werden. Diese reflexive Öffnung verursacht - selbst im Falle positiver Wachstumsraten des Welthandelssystems - Kosten und setzt Wandlungsbereitschaft bei den bereits weltmarktintegrierten Ökonomien voraus. Solche Kosten entstehen insbesondere deshalb, weil die Transformationsökonomien Weltmarktpositionen überwiegend in solchen Sektoren besetzen wollen, die in den entwickelten kapitalistischen Gesellschaften zu den "Altbranchen" zu zählen sind. Neoklassisch formuliert: Es werden die Grenzsektoren der entwickelten kapitalistischen Ökonomien sein, auf die sich die Anpassungsprozesse und die Anpassungskosten konzentrieren. Mit anderen Worten: Kosten der Transformation fallen nicht, wie überwiegend vermutet wird, allein in den Transformationsökonomien, sondern - unterschiedlich und vermutlich ungleich verteilt - auch in der globalen Ökonomie und deren Akteuren an. Wie im Falle der nationalen Ebene der Transformation gilt auch für die internationale Ebene, daß die Intentionen der verschiedenen Akteure voneinander abweichen und auch miteinander konfliktieren können. Unter Berücksichtigung systemischer wie situationsgebundener ("konjunktureller") *constraints* und einer Vielzahl heterogener Akteure dürfte deshalb die Vermutung plausibel sein, daß die jeweiligen Ergebnisse der Transformationsprozesse von den zugrundeliegenden Zielerwartungen abweichen.

Analytisch gesehen handelt es sich mithin bei dem Prozeß der Transformation wie bei seinen einzelnen Komponenten um einen *offenen Suchprozeß*, bei dem unterschiedliche Zielvorstellungen und unterschiedliche Strategien der Akteure miteinander konfliktieren (können). Methodisch erscheint es deshalb höchst sinnvoll, denkbare unterschiedliche Transformationspfade und deren potentielle Verlaufsformen sowie die damit verbundenen Kosten und Nutzen zu unterscheiden und zu untersuchen. Ein solches Untersuchungsvorhaben wäre freilich erst noch zu realisieren. Ich werde in diesem - kurzen - Beitrag den Horizont der Argumentation etwas enger stecken. Vor allem aus dem Grunde, weil wenige Jahre nach dem systemischen Umbruch die Varianz innerhalb der Gruppe der Transformationsökonomien stark zugenommen hat, und sich schon deshalb generalisierende Realaussagen verbieten. In Anknüpfung an den zweiten Aspekt der Transformation, den doppelten Prozeß der Weltmarktöffnung, sollen im weiteren zunächst einige theoretische Überlegungen angestellt und dann mit der Diskussion eines praktischen Politikvorschlags verbunden werden.

2. Exportorientierung durch Verschuldung?

Der ökonomische Kern der Transformation besteht aus zwei Komponenten. *Erstens* geht es um die Ingangsetzung eines dynamischen Einkommens-Investitions-Prozesses, der ein sich selbst tragendes Akkumulationsregime generiert. Dieser Prozeß hat eine nationale wie eine internationale Dimension, die praktisch-empirisch in höchstem Maße miteinander verwoben sind, sich aber theoretisch getrennt darstellen lassen. *Zweitens* geht es um die gesellschaftliche Organisation eines Allokations- und Akkumulationsprozesses, einschließlich der Herausbildung eines Regulationskomplexes, der die Kohärenz des Akkumulationsregimes gewährleistet. Auch dieser Regulationskomplex hat eine nationale wie

eine internationale Dimension, die sich insbesondere in institutioneller Hinsicht deutlich voneinander unterscheiden.

Eine solche abstrakte Beschreibung des ökonomischen Transformationsprozesses erlaubt eine gegenüber herkömmlichen analytischen Zugriffen alternative Fassung des Transformationsproblems: Bei der Transformation sozialistischer Plan- in kapitalistische Geld- und Marktwirtschaften geht es nicht vorrangig um die *Auslastung* oder Beschäftigung vorhandener ökonomischer Ressourcen oder Kapazitäten oder um die Findung komparativer Vorteile auf Grundlage gegebener Ressourcenausstattung, sondern in erster Linie um die *Produktion* markt- und verwertungsfähiger Ressourcen bzw. Kapazitäten (vgl. dazu Riese 1993:113f.). Transformation ist so gesehen keine bloße Aufgabe der Umgestaltung von *property rights* oder des "getting prices right" à la IWF, sondern ein Prozeß der *Vermarktwirtschaftlichung* und *Inwertsetzung*, der weit über das ökonomische System hinausgeht. Dies gilt in besonderem Maße für die Transformationsökonomien, die das Projekt der Einführung einer Markt- und Geldwirtschaft mit der Umwälzung des politischen Systems in Richtung einer parlamentarischen Demokratie verknüpfen¹.

Die Frage, wie eine solche "Produktion von Inwertsetzung" eingang gesetzt werden kann, ist theoretisch durchaus strittig. Paradigmatisch lassen sich zwei Pole unterscheiden. Die entwicklungspolitisch orientierte Modernisierungstheorie und ihr ökonomietheoretischer Unterbau in Gestalt des Sparlückentheorems argumentiert, daß in diesem Sinne unterentwickelte Länder ausländische Ersparnisse mobilisieren und absorbieren müssen, die den inländischen Wachstumsprozeß stützen und forcieren können (vgl. dazu Chenery/Strout 1966). Die Transformationsökonomien sind so gesehen auf einen externen Ressourcenzufluß in Gestalt von Nettokapitalimporten angewiesen, um einen erfolgreichen Transformationspfad einschlagen zu können. Ein solcher Nettokapitalimport kann die Gestalt ausländischer Direktinvestitionen, Kreditaufnahmen beim privaten Bankensystem bzw. bei supranationalen Institutionen und/oder die Form unentgeltlicher Übertragungen annehmen. Die entwicklungspolitische Wendung dieses Theorems ist die Schuldenzyklushypothese, wie sie beispielsweise von der Weltbank vertreten wird (Weltbank 1985:55ff.). Danach durchläuft eine Ökonomie mit Spardefiziten fünf Phasen: (1) Aus dem jungen Nettoschuldnerland, das seine ökonomische Entwicklung durch ausländische Kredite zu forcieren versucht, wird (2) ein reifes Schuldnerland mit einem sich selbst tragenden Akkumulationsprozeß. Dieser Akkumulationsprozeß ermöglicht (3) eine Tilgung der Schulden. Schließlich wird das ehemalige Nettoschuldnerland zu einem (4) jungen und dann endlich (5) zu einem reifen Gläubigerland, das seine dann gewonnene Nettogläubigerposition auch für die Herstellung weltwirtschaftlicher Entwicklungschancen anderer Ökonomien einsetzt. Reflektiert wird diese Phasenentwicklung in der Handelsbilanz, deren Defizite sich sukzessive - gemäß der durch Fremdkredite angestoßenen industriellen Entwicklung - vermindern und schließlich in einem Überschuß münden. Ist in der letzten Phase durch entsprechende Kapitalexporte der Nettogläubigerstatus einmal erreicht, kann die Handelsbilanz dann auch wieder negativ werden: Die Zinseinnahmen aus der Kreditvergabe an das Ausland stellen einen Kompensationsfaktor dar, der die Leistungsbilanz entlastet und gegebenenfalls positiv macht. Industrielle Entwicklung ist

¹ Es sei nur am Rande angemerkt, daß dies eines der Kennzeichen ist, das etwa den chinesischen Transformationsfall von den ost- und mitteleuropäischen Transformationsfällen unterscheidet. Das problematische Verhältnis zwischen Form des politischen Regime und ökonomischem Wachstum wird konzise diskutiert von Przeworski/Limongi 1993.

mithin (a) abhängig von ausländischem Ressourcenzufluß und (b) von den Exporterfolgen der Ökonomie.

Eine analytisch gegenteilige Position wird von der monetärkeynesianischen Theorie eingenommen. Dieser analytischen Sicht einer "monetären Theorie der Produktion", derzufolge die Geldsphäre die Einkommensbildung steuert und diese wiederum den Ressourceneinsatz bestimmt, sind Ersparnisse der Reflex erfolgreich verlaufener Einkommensbildungsprozesse im Milieu monetärer Stabilität (dazu Riese 1993: 137ff.). Nicht Nettoressourcenzufluß, sondern die Mobilisierung vorhandener inländischer Ressourcen ist der Kern jeder erfolgreichen ökonomischen Entwicklung. Der Weg dazu, so Herr (1993: 42; 1993a), ist die Erzielung von Leistungsbilanzüberschüssen, weil auf diese Weise eine inländische Überschußnachfrage mit der Folge von Marktlagengewinnen zugunsten der inländischen Produzenten angestoßen und die Reputation der Währung erhöht wird. Präziser noch formuliert Riese (1993:136f.) die Bedingungen einer erfolgreichen Transformation: Erfolgreiche Entwicklung heißt die Schaffung einer kontraktfähigen Währung, die sich gegen bereits etablierte Währungen anderer nationaler Ökonomien behaupten muß. Im für die Transformationsökonomien relevanten Falle einer sich gerade etablierenden Geldwirtschaft muß die inländische Profitrate die relative Liquiditätsprämie der ausländischen Währungen überkompensieren. Dies deshalb, weil auch im Rahmen einer monetären Theorie der Produktion die Marx'sche Einsicht zu gelten hat, daß erst relativ hohe Profite auf das vorgeschossene Kapital weitere produktive Investitionen attrahieren und so einen Profit-Investitions-Profit-Mechanismus generieren, der ökonomische Entwicklung zur Folge hat²; dann jedenfalls, so Riese weiter, wenn die Effekte dieses Mechanismus geld- und lohnpolitisch so unterstützt werden, daß die marktconstellativ erreichte Unterbewertung der inländischen Währung abgesichert wird. Diese Unterbewertung schließlich erzeugt dann einen Sog ausländischer Direktinvestitionen und forciert die inländischen Exporte.

Beide paradigmatischen Pole haben die gleichsam therapeutische Gemeinsamkeit, daß es sich um - analytisch nur unterschiedlich begründete - Varianten einer strikt exportorientierten Entwicklungsstrategie handelt. Für die konkreten Fälle der Transformationsökonomien läßt sich gegenüber einer solchen entwicklungsstrategischen Vorstellung zunächst ins Feld führen, daß die Erzielung positiver Leistungsbilanzen infolge der Nettoschuldnerpositionen dieser Ländergruppe ein Vorhaben darstellt, das *erstens*, wegen der notwendig werdenden drastischen Abwertungen hohe soziale Kosten - und vermutlich darüberhinaus einen desaströsen Abwertungswetlauf der Transformationsökonomien - verursacht; und das *zweitens*, entsprechende Defizite bei anderen Akteuren der globalen Ökonomie voraussetzt, mithin eine Bereitschaft unterstellt, den Transformationsökonomien entsprechende Räume in der Weltwirtschaft zu öffnen. Insbesondere die aus dieser zweiten Funktionsbedingung folgenden Probleme sollen im weiteren genauer diskutiert werden.³

² Mit der Formulierung dieser Bedingung wird von Riese - im Unterschied zu vielen seiner "Schüler" - anerkannt, daß die Interaktionen zwischen Güter- (speziell: dem Markt für Produktionsmittel) und Geld- und Vermögenssphäre von hoher entwicklungstheoretischer Relevanz ist: "...alleine eine auf einem Investitions-Profit-Mechanismus beruhende interne Einkommensbildung (läßt) eine kontraktfähige Währung entstehen" (Riese 1993:136).

³ Ich beschränke mich an dieser Stelle auf empirisch-praktische Einwände. Eine theoretische Auseinandersetzung mit diesen beiden Konzepten findet sich bei Hübner 1992.

Zunächst aber zum ersten empirisch-praktischen Einwand gegen eine solche exportorientierte Transformationsstrategie. Gemessen an herkömmlichen Schuldenindikatoren dürfen die Mehrzahl der ost- und mitteleuropäischen Transformationsökonomien als schwerwiegend verschuldet oder sogar überschuldet angesehen werden. Zwischen 1990 und 1993 sind etwa in Bulgarien, Polen, Rumänien, Rußland und in Ungarn die in US-Dollar denominierten Auslandsverbindlichkeiten stetig angestiegen und die Leistungsbilanzsalden im Defizit verharrt (SVR 1993:50). Exportorientierte Entwicklungsstrategien, die positive Leistungsbilanzen zur Generierung von Einkommens-Investitionsmechanismen anstreben, sind mit einem faktischen constraint konfrontiert, der einer politischen Auflösung im Zuge langfristiger Entschuldungsabkommen bedarf (vgl. zu den damit verbundenen Problemen Hübner 1992). Ein zweites einschränkendes Argument wird von Riese (1993:137) antizipiert, der darauf verweist, daß eine solche nationale Entwicklungsstrategie eines währungs- wie handelspolitischen Protektionismus unabdingbar auf das Wohlwollen anderer Länder und vor allem supranationaler Institutionen wie dem IWF angewiesen ist, denn schließlich impliziert eine solche Strategie immer die Externalisierung von Entwicklungskosten für andere Akteure des Weltmarktes und stellt eine Verletzung des Freihandelspostulats dar. Auch wenn es in der modernen Wirtschaftsgeschichte immer wieder Beispiele gegeben hat, die auf ein solches Wohlwollen gestoßen sind, darf mit Blick auf die Transformationsökonomien nicht vergessen werden, daß es sich dabei um keinen singulären Fall handelt, sondern um eine große Gruppe von Ländern, die gleichzeitig das gleiche Ziel eines erfolgreichen Akkumulationsprozesses in Verbindung mit einer geglückten Weltmarktintegration realisieren wollen. Aus diesem Charakter der Gleichzeitigkeit können sich eine Reihe von Anpassungsproblemen ergeben. Um zwei anzuführen: Zum ersten die Tendenz einer kompetitiven Entwicklung zwischen den Transformationsökonomien um Weltmarktanteile und Orte für ausländische Direktinvestitionen. Zum zweiten können die Anpassungsanforderungen gegenüber den "Zielregionen" der Transformationsökonomien mit deren Anpassungsbereitschaft in Konflikt geraten, mit der Folge protektionistischer Abwehrmaßnahmen.

3. Probleme des Außenhandels

Ein weltmarktorientierter Pfad setzt - abseits aller Restrukturierungsmaßnahmen im Inneren der Transformationsökonomien - eine Öffnungsbereitschaft der OECD- und insbesondere der EG-Ökonomien voraus, die keineswegs automatisch gegeben ist. Es handelt sich mithin um eine Transformations"strategie", deren zentrale Parameter *außerhalb* des direkten politischen Steuerungs- und Kontrollbereiches der Transformationsakteure liegen. Erfolgsentscheidend sind die Strategien der weltmarktetablierten Akteure und die Vereinbarungen, die im Rahmen internationaler Verhandlungen über Form und Inhalt neuer internationaler Regime getroffen werden.

Die heutigen Transformationsökonomien in Ost- und Mitteleuropa waren in der Vergangenheit in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichem Maße in die kapitalistische Weltwirtschaft integriert. Die abhängige Integration in den monetären Weltmarkt in Gestalt eines Nettoschuldnerstatus war begleitet von einer quantitativ geringen Integration in den Weltmarkt von Waren und Dienstleistungen sowie in den Weltmarkt für produktives Kapital. Der Anteil der Warenexporte dieser Ländergruppe (ohne die frühere SU) an den Weltexporten ging in stetigem Tempo von 7,1 vH im Jahr 1970 bis zum Jahr 1989 auf 2,8 vH zurück. Dennoch dürfen die Transformationsökonomien nicht als autarke

Volkswirtschaften angesehen werden (vgl. Tabelle). Den überwiegenden Anteil ihres Außenhandels wickelten die vormaligen Planwirtschaften freilich innerhalb ihres Blocks, zusammengefaßt im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW), ab. Eine besondere Stellung nahm dabei die frühere Sowjetunion ein, die als größte realsozialistische Ökonomie jeweils mehr als fünfzig Prozent der Exporte der RGW-Partnerländer absorbierte. Niederschlag findet diese Rolle der SU in hohen Handelsintensitätskoeffizienten, die die früheren RGW-Ökonomien gegenüber der SU aufweisen (Rosati 1992:65). Festzuhalten ist allerdings auch, daß die Länder der EG innerhalb des OECD-Wirtschaftsraumes eine überragende Bedeutung als Hartwährungs-Absatzmarkt für die heutigen Transformationsökonomien spielten. Es ist schon aufgrund dieser Außenhandelsorientierung davon auszugehen, daß aus der Sicht der ost- und mitteleuropäischen Transformationsökonomien die EG-Länder eine derartige Rolle auch in Zukunft spielen sollen. Diese Vermutung wird noch bestärkt, wenn man in Rechnung stellt, daß viele heutige Transformationsökonomien noch während der zwanziger Jahre ausgeprägte Handelsbeziehungen mit den Ländern aufwiesen, die heute in der EG organisiert sind. Im Jahr 1928 etwa wickelte Bulgarien mehr als 64 vH seiner Exporte mit heutigen EG-Ländern ab; für die CSSR und Polen waren es 44 und 56 vH (vgl. Buigues/Ilzkovitz 1992: 114).

Außenhandelsmuster osteuropäischer Volkswirtschaften (1989)

	Export- quote ¹	Exporte in RGW als vH der Ges.X ²	Anteil der SU an RGW-X	Exportanteile des OECD-Raumes		
				EG	EFTA	USA
Bulgarien	31	61	79	65,5	10,3	6,7
CSSR	35	47	56	64,9	24,2	2,6
Ungarn	33	40	61	60,0	24,3	8,4
Polen	19	44	60	67,3	19,2	6,8
Rumänien	21	16	58	62,8	5,5	20,0

1 Anteil der Exporte am BIP

2 Intra-RGW-Handel berechnet mit einem uniformen Wechselkurs von 2 Transferrubel je US-Dollar

Quelle: Buigues/Ilzkovitz 1992: 113

Die im Jahr 1990 getroffene Entscheidung, den RGW-Handel ab Januar 1991 vom Transferrubel auf konvertible Hartwährungen und die administrierten Preise auf Weltmarktpreise umzustellen, hat in Kombination mit den internen ökonomischen Umstrukturierungen und deren negative Auswirkungen auf den Wachstumsprozeß den blockinternen Handel drastisch reduziert. Für die Tauschbeziehungen der ehemaligen RGW-Länder besonders katastrophal erweist sich die tiefe ökonomische und politische Transformationskrise in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion, die ihre frühere Rolle als wichtigste Exportmärkte für die anderen RGW-Länder nicht länger zu spielen vermögen. In dem Maße wie diese neuen Staaten als Abnehmermärkte für die Exporte der anderen Transformationsökonomien ausfallen, müssen in der globalen Ökonomie neue Märkte erschlossen werden.

Gleichsam schlaglichtartig wurde mit diesem Beschluß deutlich, daß die Politikfelder Währung und Außenhandel eng und unauflöslich miteinander verknüpft sind. Die Umstellung des innerosteuropäischen Handels auf konvertible Hartwährungen war eine direkte Reaktion auf die *Qualitätsprobleme* des Transferrubels, der mit der Auflockerung, dann mit der späteren Auflösung der staatlichen Außenhandelsmonopole und damit der Aufhebung der staatlichen Planung der Außenhandelsströme auf strikt bilateraler Basis funktional überfordert war. Der Übergang zu einer dezentralen Organisation des Außenhandels machte die Einführung konvertibler Währungen notwendig, weil die Außenhandelsunternehmen nur in diesem Falle bereit waren, Waren zu liefern und Forderungssalden aufzubauen. Konvertibilität allein reicht allerdings als Kriterium für die Organisation des Außenhandels in Gestalt von Transaktionen Waren gegen Geld nicht aus. Neben dem Konvertibilitätskriterium muß eine solche Währung auch das Kriterium der Kontraktfähigkeit erfüllen (vgl. Riese 1993). Gerade dieses Kriterium wird von den Transformationsökonomien nicht erfüllt. Zwar haben alle Reformstaaten - wenn auch in unterschiedlichem Grade - eine Konvertibilität ihrer Währungen sicherzustellen versucht. Diese Währungen weisen aber durchweg eine negative reale Liquiditätsprämie auf, so daß sie die Funktion einer Regulation des Außenhandels nicht zu erfüllen vermögen.

Die Lösung des monetären Qualitätsproblems in Form einer Fakturierung der Außenhandelsströme in westlichen Hartwährungen führte freilich unmittelbar zu einem monetären *Quantitätsproblem* (Winkler 1992: 2f.): Die Transformationsökonomien verfügen nur über geringe Bestände an konvertiblen Währungen, die sie für Zwecke der Aufrechterhaltung oder gar des Ausbaus der Außenhandelsbeziehungen einzusetzen vermögen. Eine unmittelbare Folge der Devisenknappheit ist die drastische Reduktion der Tauschbeziehungen zwischen den Transformationsökonomien.

Das Knappheitsproblem wird ergänzt durch ein *Wettbewerbsproblem*. Mit der Einführung konvertibler Hartwährungen in das Gefüge der Tauschbeziehungen der Transformationsökonomien eröffnet sich für die Außenhandelsakteure die Option, die zur Verfügung stehenden knappen Hartwährungen für Transaktionen mit westlichen Anbietern zu verwenden. Diese Option dürfte vor allem dann genutzt werden, wenn stofflich vergleichbare Produkte von westlichen Anbietern preislich wie qualitativ attraktiver angeboten werden können. Ein solcher Handelsumlenkungseffekt ist allerdings, daran ist zu erinnern, an die Restriktion knapper Devisenbestände gebunden. Entsprechend gering fallen die Importe ost- und mitteleuropäischer Transformationsökonomien in der globalen Ökonomie aus. Die Importe von Polen, Ungarn, der CSFR, der UdSSR und von Rumänien sowie Bulgarien machten im Jahr 1990 gerade einmal 4 vH des gesamten extra-EG-Handelsvolumens aus. Schrumpfung der Handelsströme im innerosteuropäischen Außenhandel und geringe Importkapazitäten sind mithin die Folgen eines Währungsconstraints, der vergleichbar einer harten Budgetrestriktion seine Wirksamkeit entfaltet. Eine Verringerung von Importen generiert im Rahmen einer angebotsbegrenzten Wirtschaft, wie Rosati (1992:71) zeigt, einen negativen Importmultiplikator, der zu einer weiteren Kontraktion der inländischen Produktion und zu einer Verringerung des Konsumgüterangebots führt.

Die Devisenrestriktion kann überwunden werden, wenn es den Transformationsökonomien gelingt, sich exportseitig erfolgreich in die Weltwirtschaft zu integrieren. Transformationsökonomien versuchen diesen Weg einzuschlagen. Eine besondere Rolle bei der exportseitigen Weltmarktintegration nehmen die Länder der Europäischen Gemeinschaft ein. Im Jahre 1989 gingen im Durchschnitt knapp 2/3 aller Außer-RGW-Raum-Exporte

der Transformationsökonomien (ohne SU) in die EG. Den zweiten Platz nehmen die EFTA-Länder ein (ebd.). Auch für den Fall der EG gilt allerdings bislang, daß die Transformationsökonomien trotz einer Reihe von Präferenzabkommen und dem Abschluß von Assoziationsverträgen (mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei) insgesamt keine dynamischen Marktanteilsgewinne zu verzeichnen haben. Die ehemalige CSFR, Ungarn und Polen waren seit 1990 noch am erfolgreichsten. In den Jahren 1991 und 1992 gingen bereits 56 bzw. 58 Prozent aller polnischen Exporte in die Länder der Europäischen Gemeinschaft; bei Ungarn lauten die Vergleichszahlen 45 bzw. 50 Prozent; bei der Tschechischen Republik waren es im Jahr 1992 knapp 53 Prozent. Ähnlich hoch fallen auch die Importverflechtungen dieser Länder mit den EG-Ökonomien aus (Timmermann 1993:77). Trotz dieser auf den ersten Blick recht hohen Anteile ist aber festzuhalten, daß es sich dabei zunächst primär um Marktumlenkungseffekte handelt, die nicht verhindern konnten, daß die Handelsbilanzen im Defizit verharrten. Besonders kraß zeigt sich diese Entwicklung im Außenhandel mit Deutschland. Behält man aus regionalspezifischen Gründen einmal die Unterscheidung in Ost- und Westdeutschland aufrecht, dann zeigt sich für Polen, Ungarn und die frühere Tschechoslowakei in den Jahren 1990-1992 eine drastische Verschiebung der Bestimmungsregionen zu Lasten Ostdeutschlands und zugunsten der alten Bundesländer. Prozentual entsprechen die Zuwächse Westdeutschlands ziemlich exakt den Anteilsverlusten Ostdeutschlands; in absoluten Zahlen übersetzt sich diese Verschiebung nichtsdestotrotz in einen imposanten Zuwachs polnischer Exporte, der allerdings gerade einmal ausreichte, um bis 1992 einen schmalen Exportüberschuß gegenüber der Bundesrepublik zu erzielen. Bezogen auf die Gruppe der ost- und mitteleuropäischen Transformationsökonomien insgesamt resümiert der Sachverständigenrat die Entwicklung wie folgt: "Wurden die anfänglichen Ausfuhrsteigerungen vorwiegend mit einer besseren Nutzung vorhandener Kapazitäten erzielt, hemmen mittlerweile die anhaltende Investitionszurückhaltung und ein vielfach noch unzureichend erneuerter und erweiterter Kapitalstock die erforderliche Diversifizierung des Exportangebots. In jüngster Zeit aufkommende protektionistische Tendenzen und der konjunkturelle Abschwung in den wichtigsten westeuropäischen Ausfuhrländern tragen ebenfalls zu nachlassender Exportdynamik bei. Die Handelsbilanz der Reformländer hat sich bei weiterhin steigender Einfuhr verschlechtert" (SVR 1993:Ziffer 37,49).

4. Die Rolle der Europäischen Gemeinschaft

Die bisherigen ökonomischen Resultate einer exportorientierten Entwicklungsstrategie der Transformationsökonomien lassen die Vermutung zu, daß eine solche Strategie auf eine ganze Reihe interner wie externer Probleme trifft. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Frage, inwieweit die Länder der EG und die EG als supranationale Institution die Bereitschaft erkennen lassen, die Transformationsökonomien aktiv in die Weltwirtschaft und insbesondere in die ökonomischen Verwertungsräume des EG-Blocks zu integrieren. In den Worten von Arye Hillman: "Does the West want the East?" (Hillman 1992:76). Abseits der offiziellen Integrationsrhetorik kann diese Frage nur durch eine kritische Sichtung der vielfältigen Präferenzabkommen, der Assoziationsverträge sowie der bislang eingeleiteten Hilfsprogramme der EG und eine Analyse der jeweiligen Außenhandelspolitiken der EG-Länder beantwortet werden. Eine solche Analyse wäre auf disaggregierter sektoraler Ebene durchzuführen, wobei benachteiligte und bevorzugte Sektoren mit Blick auf die Reproduktionsstrukturen der Transformationsökonomien sowie auf die potentiellen Wirkungen der Initiierung eines Einkommens-In-

vestitions-Mechanismus zu gewichten wären. Und eine solche Analyse hätte schließlich zu berücksichtigen, daß die EG seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1985 - damals noch vor allem mit Blick auf die EFTA-Länder - einer Politik der Vertiefung gegenüber einer Politik der Erweiterung deutlich den Vorrang eingeräumt hat, wobei gilt, daß der noch vor den Systemumbrüchen in Ost- und Mitteleuropa eingeleitete Maastricht-Prozeß diese Prioritätensetzung noch verstärkt hat. Die zukünftige faktische Politik der EG gegenüber den Transformationsökonomien, so darf vermutet werden, wird in hohem Maße von den jeweiligen Entwicklungen des Maastricht-Prozesses abhängen. Mit anderen Worten: die politische Arena EG-Transformationsökonomien wird stark bestimmt durch die Entwicklung EG-interner Problemkonstellationen. Je komplizierter sich der Maastricht-Prozeß gestaltet und je höher die Kosten der Erfüllung der vereinbarten Konvergenzkriterien ausfallen, desto geringer die Bereitschaft, sich gegenüber den Transformationsökonomien zu öffnen. Zu vermuten ist insbesondere, daß die ökonomische Öffnung gegenüber diesen Ökonomien sehr viel langsamer erfolgen wird als dies die Überwindung des Devisenrestriktionsproblems der Transformationsökonomien erforderlich macht. Konkret: Politisch bewußt angestrebte längerfristige Außenhandelsdefizite mit den ost- und mitteleuropäischen Transformationsökonomien, wie sie transformationspolitisch notwendig wären, sind seitens der EG-Länder bzw. der Gesamt-EG in mittlerer Frist nicht zu erwarten.

Für einen solchen Pessimismus sprechen zunächst einmal die bisherigen Erfahrungen mit den Assoziierungsabkommen, die durch ihre asymmetrischen Öffnungsklauseln zugunsten der ost- und mitteleuropäischen Vertragspartner auf den ersten Blick zwar bestehen, aber auf den zweiten Blick doch den geringen Verpflichtungscharakter der getroffenen Einzelvereinbarungen offenbaren. Drastische Einfuhrzollsenkungen gibt es nämlich insbesondere bei den Warengruppen, die einen verhältnismäßig kleinen Anteil des Exportsortiments der Transformationsökonomien ausmachen. Die längsten Zollsenkungsfristen, die teilweise bis weit über das Jahr 2000 reichen, gibt es hingegen bei den Warengruppen, die für die Transformationsökonomien ein hohes Exportgewicht einnehmen, aber auch für die Länder der Europäischen Union zu den sensiblen Waren zählen (dazu Hedri 1993). Ein besonderes Problem stellt der Agrarmarkt der Europäischen Union dar, der dank des fest etablierten Protektionssystems für die landwirtschaftlichen Sektoren der Transformationsökonomien nahezu sakrosant bleibt.

Freilich gilt auch: Sollen Handelsbilanzüberschüsse gegenüber der EG bzw. entwickelten kapitalistischen Marktwirtschaften erzielt werden, bedarf es nicht allein offener Märkte. Die Transformationsökonomien haben darüberhinaus ihr gravierendes Wettbewerbsproblem zu lösen. Nur wenn sie preislich wie qualitativ konkurrenzfähige Produkte anzubieten haben, können politisch garantierte Absatzchancen auch genutzt werden. Die Wettbewerbsfähigkeit fällt innerhalb der Gruppe der Transformationsökonomien recht unterschiedlich aus; aber auch zwischen einzelnen Sektoren der jeweiligen Ökonomien lassen sich große Differenzen beobachten (Hughes/Hare 1992). Entsprechend unterschiedlich gestalten sich die Aufgaben der Industriepolitik in diesen Ökonomien. Aktuell gilt, daß die Wettbewerbsfähigkeit in den (tendenziell arbeits- und umweltressourcenintensiven) Sektoren am größten ist, die seitens der EG-Länder als sensitiv eingestuft werden (vgl. dazu Siebert 1992:60). Entsprechend restriktiv fällt die Importpolitik der EG aus. Für die nächste Zukunft ist absehbar, daß sich im Zuge der weiteren Transformationsprozesse ein Teil des bisherigen Exportgüterbündels der Transformationsökonomien als international nicht wettbewerbsfähig erweist. Je gravierender diese für den ost- und mitteleuropäischen Inwertsetzungsprozeß charakteristischen Entwertungsprozesse ausfallen, desto

eher ist zu erwarten, daß die handelsreduzierenden Wirkungen im Zuge der Auflösung des RGW von den handelsschaffenden Wirkungen einer Exportoffensive gegenüber den entwickelten kapitalistischen Ländern und insbesondere den Ländern der EG nicht kompensiert werden. Das Ergebnis einer solchen, für den pessimistischen Fall angenommenen, außenhandelsstrukturellen Asymmetrie zwischen Handelsausweitung und Handelsvernichtung wäre eine Schrumpfung der Exportsektoren der Transformationsökonomien und damit eine exportseitige Begrenzung für die gewünschte Ingangsetzung eines dynamischen Einkommens-Investitions-Mechanismus.

5. Alternative Optionen

Angesichts der zu beobachtenden Marktzugangs- und Wettbewerbsprobleme der Transformationsökonomien wäre für eine mittlere Frist nach weiteren Optionen der Weltmarktintegration und der Ingangsetzung eines dynamischen Akkumulationsregimes zu suchen. Anstelle einer einseitigen außenhandelspolitischen Orientierung gegenüber dem OECD-Raum und insbesondere gegenüber der EG, die sich als kurz- wie mittelfristig nicht erfolgreich erweisen kann, wäre es auch denkbar, eine Rekonstruktion der früheren Handelsbeziehungen und Handelsströme unter den neuen Bedingungen der Systemtransformation anzustreben. Rekonstruktion und Neuausrichtung des Außenhandels stehen dabei nicht alternativ, sondern können sich durchaus ergänzen. Dies gilt in besonderem Maße für die GUS-Staaten, deren internes Handelsvolumen infolge der drastischen Transformationskrisen und der Devisenbeschränkungen stark geschrumpft ist, und die - wenn überhaupt - in absehbarem Zeitraum an eine Vollmitgliedschaft oder auch präferenzierte Teilhabe in der EU nicht denken dürfen. Negativ betroffen von der Abwärtsspirale der GUS-Staaten sind aber auch die früheren nicht-sowjetischen RGW-Staaten, für die die Sowjetunion - wie gezeigt - der wichtigste Handelspartner war. Eine Überwindung der Abwärtsspirale für die GUS-Staaten hätte so gesehen durchaus auch positive Effekte für all die ost- und mitteleuropäischen Transformationsökonomien, die heute noch allein und exklusiv auf eine Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union setzen. Ein weiteres kommt dazu: Angesichts des insbesondere zwischen den Visegrad-Staaten eingesetzten Wettlaufs um die erste Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union, der alle früheren Vereinbarungen über ein kollektives und abgestimmtes Vorgehen über Bord geworfen hat, müßte eine derartige Politikoption der Rekonstruktion früherer Austauschbeziehungen im Kern bei den heutigen GUS-Staaten ansetzen. Eine solche Rekonstruktion ist in aller erster Linie ein politisches Projekt, das die Ausformulierung und Etablierung eines neuen internationalen Regimes erforderlich machen würde.

Eine solche zusätzliche außenhandelspolitische Dimension wurde frühzeitig in die Diskussion um angemessene Wege der Systemtransformation eingebracht. Anknüpfend an die äußerst positiven Erfahrungen der Europäischen Zahlungsunion für die Rekonstruktion der Außenhandelsbeziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg wurde von verschiedener Seite vorgeschlagen, unter finanzieller und technischer Mithilfe des Westens eine Osteuropäische Zahlungsunion einzurichten (UN 1990; Brabant 1990:168; Buchheim 1992: 97ff.; Winkler 1992). Die Installation einer derartigen Institution vermag zwei grundsätzliche Probleme zu lösen: Zum ersten vermag sie das Devisenknappheitsproblem zu überwinden, indem für jedes Mitgliedsland der Zahlungsunion garantiert ist, daß seine Exporte in ein anderes Mitgliedsland nicht mit Währungen bezahlt werden, die außerhalb der Zahlungsunion als nicht-kontraktfähig und nicht-fakturierungsfähig eingestuft wer-

den. Dank des Mechanismus eines multilateralen Clearing und dank der vom Westen bereitgestellten Erstausrüstung mit konvertiblen Währungen werden durch eine solche Institution die für die Gewährleistung eines reibungslosen Handels benötigten Mengen an Hartwährungen im Vergleich zur jetzigen Regelung verringert und wird sichergestellt, daß möglicherweise auftretende Handelsbilanzsalden, die trotz des multilateralen Clearing nicht beseitigt werden können, ausgeglichen werden. Eine so funktionierende Zahlungsunion würde mithin helfen können, das Devisenknappheitsproblem für alle die Außenhandelsbeziehungen zu lösen, die innerhalb der Gruppe der Mitgliedsländer einer solchen Zahlungsunion abgewickelt werden. Die handelsvernichtenden Wirkungen der bislang geltenden Regelungen zwischen den Transformationsökonomien könnten auf diese Weise vermieden werden.

Stellt man den überwiegend komplementären Charakter der früheren Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedsländern einer Zahlungsunion in Rechnung, sind sogar - nach einer Phase sektoraler Reallokation - handelschaffende Wirkungen zu erwarten (Brabant 1990:168).

Eine Zahlungsunion kann darüberhinaus die Funktion einer Politikkoordination der Mitgliedsländer erfüllen, insoweit ihr Funktionieren eine Abstimmung der Handelsliberalisierungsmaßnahmen sowie der Konvertibilisierungsschritte erforderlich macht (Rosati 1992:73). Die Erfahrungen mit dem Ersten Multilateralen Verrechnungsabkommen zwischen Frankreich, Italien und den Beneluxländern vom November 1947 sowie mit dem Abkommen über den Innereuropäischen Zahlungs- und Verrechnungsverkehr für 1948/49, an dem zusätzlich Großbritannien, Westdeutschland, Österreich, Türkei, Schweden, Norwegen und Dänemark teilnahmen und dann der Europäischen Zahlungsunion, die zum 1. Juli 1950 (Mitglieder: Länder des Sterling-Gebietes; Frankreich; Belgien-Luxemburg; Niederlande; Westdeutschland; Schweden; Schweiz; Italien; Norwegen; Dänemark; Österreich; Portugal; Türkei; Griechenland; Island) in Kraft trat, können unter diesem Aspekt als äußerst positiv angesehen werden (Tuchtfeldt 1953).

Die Funktionsweise einer solchen Zahlungsunion ist an eine ganze Reihe von Bedingungen gebunden. So ist (a) sicherzustellen, daß in den Mitgliedsländern weitgehend stabile Geldverhältnisse vorliegen, also Prozesse einer Hyperinflation unterbunden und die Inflationsratendifferentiale zwischen den einzelnen Ländern nicht die Tendenz haben, sich stetig zu vergrößern. Jede Installation eines multilateralen Clearing-Mechanismus in Form einer Zahlungsunion ist also auf eine stabilitätsorientierte Geldpolitik angewiesen. Eine Zahlungsunion kann (b) nur dann seine positiven Wirkungen entfalten, wenn es keine ökonomisch dominante Nation innerhalb der Mitgliederschaft gibt, die gegenüber allen anderen Mitgliedsländern einen Handelsbilanzüberschuß aufweist. In einem solchen Falle wäre ein multilaterales Clearing nicht möglich, und der Deviseneinsparungseffekt einer Zahlungsunion würde nicht zum Tragen kommen. Die positiven Effekte einer Zahlungsunion fallen (c) um so größer aus, je größer die Zahl der Mitgliedsländer ist und je größer das Handelsvolumen ausfällt, das innerhalb dieses Blocks bewegt wird. Eine Zahlungsunion für Osteuropa ist (d) auf eine Erstausrüstung mit konvertiblen Hartwährungen angewiesen, die von den Mitgliedsländern der Zahlungsunion eingedenk der Devisenknappheitsprobleme nicht aufgebracht werden kann. Ohne die finanzielle Unterstützung westlicher Länder kann der Kreditfonds, der eingerichtet werden muß, nicht aufgefüllt werden. Und eine Zahlungsunion hat schließlich (e) Warenimporte aus dem OECD-Raum temporär zu diskriminieren, um sowohl die Rekonstruktion der blockinter-

nen Handelsbeziehungen als auch die Herstellung internationaler Wettbewerbsfähigkeit durch industriepolitische Maßnahmen nicht zu gefährden.

Alle diese Voraussetzungen dürfen als höchst anspruchsvoll angesehen werden. Entsprechend kritisch sind die Stellungnahmen zu einem solchen Vorschlag ausgefallen. Maillet (1992: 103f.) etwa wendet gegen die Konstruktion einer Zahlungsunion ein, daß eine solche Institution viele Jahre benötige, bis sie in Osteuropa funktionsfähig sei. In dieser Zeit seien die Transformationsökonomien weiterhin auf massive finanzielle Hilfe aus dem Westen angewiesen. Es sei mithin sinnvoller, an den Aspirationen einer ganzen Reihe von Ländern hinsichtlich einer Vollmitgliedschaft in der EG anzuknüpfen und den Transformationsprozeß mit konditionierten Hilfeleistungen zu begleiten, die dazu führen, daß die Außenhandelsstruktur dieser Länder sich von Beginn an in Richtung Westen und insbesondere EG orientiert. Die modernisierungsnotwendigen Kapitalgüterimporte sollen dieser Position zufolge vor allem durch den Verkauf von Rohstoffen finanziert werden. Andere Autoren, wie etwa Rosati (1992:77ff.), verweisen darauf, daß sich das Beispiel der Europäischen Zahlungsunion nicht auf den Fall der osteuropäischen Transformationsökonomien übertragen lasse. Während die Außenhandelsmuster der Nachkriegsökonomien der EZU-Mitglieder weitgehend dem Prinzip des komparativen Vorteils entsprochen haben sollen, sei dies bei den osteuropäischen Transformationsökonomien nicht der Fall. Die Ingangbringung von Außenhandel und der Prozeß struktureller Anpassung falle bei den Transformationsökonomien - im Gegensatz zum Fall der EZU - nicht zusammen. Eine Zahlungsunion habe mithin strukturkonservierenden Charakter und trage gerade nicht dazu bei, durch sektorale und industrielle Umstrukturierungen die internationale Konkurrenzfähigkeit zu steigern. Noch wichtiger ist Rosati zufolge freilich das Faktum, daß die Mitgliedsländer einer osteuropäischen Zahlungsunion - im Unterschied zu den früheren EZU-Ländern - erst noch die grundlegenden Mechanismen einer Marktwirtschaft etablieren müssen. In den Transformationsökonomien dominierten noch die großen staatlichen Monopole, mit der Folge, daß die Angebotsstrukturen nur langsam an Marktbedingungen angepaßt würden und das Prinzip des komparativen Vorteils nicht zum Tragen komme.

Solcherart Einwände gegen die Konstruktion einer osteuropäischen Zahlungsunion sind ernst zu nehmen. Freilich gilt auch, daß sie nicht durchweg zu überzeugen vermögen. Für die Funktionsweise einer Osteuropäischen Zahlungsunion muß der Außenhandel keineswegs unbedingt nach Maßgabe komparativer Vorteile strukturiert sein. Die jüngere Handels- und Wettbewerbstheorie legt sogar nahe, daß Rekonstruktion des Außenhandels und Restrukturierung der Ökonomie auf der Grundlage intrasektoraler Arbeitsteilung Hand in Hand gehen können. Auch verweist etwa das Argument der Fortexistenz staatlicher Monopole in Schlüsselsektoren der Industrie nur darauf, daß auch im Falle der Verwirklichung einer Zahlungsunion eine kohärente Industriepolitik zu verfolgen ist, die sich nach den Kriterien einer Entflechtung und wettbewerbsorientierten Sanierung ausrichtet. Eine Zahlungsunion kann nur eine Hilfsfunktion im Prozeß der Systemtransformation einnehmen. Sie stellt kein Ziel für sich dar. Das Angebot eines Clearing-House-Systems, wie es seitens der Europäischen Union für die GUS einige Zeit diskutiert wurde (Timmermann 1993:725), wäre angesichts des katastrophalen Zerreißen aller wechselseitigen Handelsverflechtungen eine ernstzunehmende Option, nicht nur für die GUS-Staaten, sondern auch für die ost- und mitteleuropäischen Transformationsökonomien, die auf diese Weise in Konkurrenz mit den entwickelteren und entwickelten kapitalistischen Ökonomien auf deren Märkte treten müßten. Das Konstrukt einer derartigen Zahlungsunion wäre ja auf keinen Fall auf Dauer angelegt, sondern - entsprechender politi-

scher Wille unterstellt - ein relativ schnell zu bewerkstellender temporärer Mechanismus, um die regionalpolitisch sinnvolle Wirtschaftsintegration zu befördern und den Ökonomien Anpassungsräume und Anpassungszeit zu leihen, die sowohl diese Gesellschaften als auch die Ökonomien der Europäischen Union offensichtlich für die Transformation und Erweiterung benötigen. Eine derartige regionalpolitische Strategie hätte nicht allein einen unmittelbaren politischen Entlastungseffekt für die offenkundig überforderten Integrations- und Vertiefungskapazitäten der Europäischen Union. Ihr Haupteffekt wäre die entwicklungspolitisch wichtige Schaffung eines temporär geschützten und dennoch intern kompetitiven Raumes zur Herstellung internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Solchen Vorteilen zum Trotz spricht heute allerdings wenig bis nichts für die Durchsetzungsfähigkeit einer derartigen Strategie. Realisierungsprobleme liegen nicht allein bei der Gruppe der EU-Länder, die sich - abseits zarter Kooperationsunterstützungen im Rahmen des TACIS-Programms - weiterhin mit der Einzelfall-Philosophie begnügen und jede Transformationsgesellschaft getrennt einheitlichen Kriterien unterwerfen. Mindestens ebenso ausgeprägte Realisierungsprobleme wirft die Haltung einer ganzen Reihe ost- und mitteleuropäischer Transformationsökonomien auf, die frühere Überlegungen und gar Vereinbarungen über ein kollektives, abgestimmtes Vorgehen gegenüber der Europäischen Union längst zugunsten eines individuellen Vollmitgliedschaftswettlaufs aufgegeben haben. Die Transformationsprozesse, das darf als bislang gesichertste Erkenntnis verbucht werden, erzeugen Lernresultate, die von ökonomischen und politischen Akteuren aufgenommen und als Ressource eingesetzt werden können. Früher einmal als vernünftig angesehene und dann verworfene strategische Antworten brauchen entsprechend keineswegs für immer als verloren eingeschätzt werden.

Literatur

- Brabant, van, J. M. (1990): Remaking Eastern Europe - On the Political Economy of Transition, Dordrecht
- Buchheim, Ch. (1992): Monetary Integration of Eastern Europe Into the World Economy, in: Baltensperger, E./Sinn, H.-W. (eds.): Exchange-Rate Regimes and Currency Union, Houndmills
- Buigues, P./Ilzkovitz, F. (1992): Economic Interpenetration between the EC and Eastern Countries, in: Oppenländer, K.H. (ed.): The European Economies in the '90s. "Towards a New Europe", München
- Chenery, H. B./Strout, A. M.: Foreign Assistance and Economic Development, in: American Economic Review, Vol. 56, S. 679-733
- Habermas, J. (1990): Die nachholende Revolution, Frankfurt a.M.
- Hedri, Izik G. (1993): Die EG und die Staaten des "Visegrader Dreiecks", in: Osteuropa 2/1993
- Herr, H. (1993): Stabilisierung und Akkumulation in Transformationsökonomien, in: Herr, H./Westphal, A. (Hrsg.): Transformation in Mittel- und Osteuropa. Makroökonomische Konzepte und Fallstudien, Frankfurt

- Herr, H. (1993a): Ressourcen und Entwicklung. Eine Replik auf Kurt Hübners "Wege nach Nirgendwo", in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 23. Jg., H. 90, Berlin
- Hillman, A. (1992): The Transition from Socialist Trade to European Integration, in: Borner, S./Grubel, H. (eds.): The European Community after 1992. Perspectives from the Outside, Houndsmill
- Hübner, K. (1992): Wege nach Nirgendwo. Ökonomische Theorie und osteuropäische Transformation, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 22. J., Heft 89, Berlin
- Hughes, G./Hare, P. (1992): Industrial Policy and Restructuring in Eastern Europe, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 8, No. 1, Spring, p. 82-105
- Maillet, P. (1992): Discussion, in: Baltensperger, E./Sinn, H.-W. (eds.): Exchange-Rate Regimes and Currency Union, Houndsmills
- Müller, K. (1991): Nachholende Modernisierung? Die Konjunktur der Modernisierungstheorie und ihre Anwendung auf die Transformation der osteuropäischen Gesellschaften, in: Leviathan, 19. Jg., Heft 2, 1991
- Przeworski, A./Limongi, F. (1993): Political regimes and Economic Growth, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 7, No 3 1993
- Riese, H. (1993): Bausteine einer Makrotheorie der Transformation, in: Herr, H./Westphal, A. (Hrsg.): Transformation in Mittel- und Osteuropa. Makroökonomische Konzepte und Fallstudien, Frankfurt
- Rosati, D. (1992): The CMEA Demise, Trade Restructuring, and Trade Destruction in Central and Eastern Europe, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 8, No. 1, Spring 1992, p. 58-104
- Siebert, H. (1992): Die Integration Osteuropas in die Weltwirtschaft, in: Kantzenbach, E. (Hrsg.): Die wirtschaftliche Neuordnung Europas. Erfahrungen und Perspektiven, Berlin
- SVR (1993): Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1993/94, Drucksache 12/6170, 1993
- Timmermann, H. (1993): Europa - der zentrale Bezugspunkt für die Länder des Ostens, in: Osteuropa 8/1993
- Tuchtfeldt, E. (1953): Einführung, in: Die Europäische Zahlungsunion, Dokumente, Frankfurt a.M.
- UN (1990): Economic Commission for Europe: Economic Survey of Europe, 1989-1990, New York
- Weltbank 1985: Weltentwicklungsbericht, Washington D.C.
- Winkler, A. (1992): Außenhandel, Inflation und Konvertibilität. Ein Beitrag zur Diskussion über eine Osteuropäische Zahlungsunion, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte, Diskussionsbeitrag 6/1992
- Zapf, W. (1992): Die Transformation in der ehemaligen DDR und die soziologische Theorie der Modernisierung, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (WZB), P 92-104, Berlin

Corell Wex

Die Euro-City und die Regulierung der Krise - Anmerkungen zur räumlichen Vernetzung Westeuropas

1. Europäische Raumintegration

Noch nie waren die Städte so vielfältig und unterschiedlich wie heute und noch nie waren sie so einheitlich und gleich wie heute. Das ist nicht das einzige Paradox, auf das wir stoßen, wenn wir die heutigen Städte betrachten. Die Zentren von Dienstleistungen und High-Tech-Ensembles neben den Baracken von Obdachlosen und Bettlern, das Ineinander von aufwendiger und komplizierter Stadttechnik sowie primitivsten Versorgungsengpässen und systemischem Versagen, die Öffnung zur Konkurrenz mit den Weltstädten geht einher mit dem Erstarken stadtteilbezogener Bürgerinitiativen, funktionalistische Stadtplanung verträgt sich wunderbar mit ästhetisierender Postmoderne. Der oftmals kritisierte Landschaftsverbrauch der Städte kann bei Schließung von Agrarfabriken zu höherer biotischer Qualität führen, inmitten der Metropolen lebt in Form von sweatshops und illegalen, halblegalen und schlechtbezahlten Dienstleistungen die "Dritte Welt" in Gestalt von Millionen Migranten auf. Die Krise der heutigen Gesellschaft ist auch eine Krise ihrer Städte in Form der riesigen Agglomerationen. Das zeigt sich sowohl in der Stadtregion London wie auch in der verstädterten Region Lombardei. Wenn von Europa die Rede ist, muß immer klar sein, daß von einem im hohen Maße verstädterten Europa gesprochen wird: von 70% der Bevölkerung in Portugal bis 90% in den Niederlanden (vgl. Parkinson 1992) leben in den Staaten der EU die allermeisten BürgerInnen in Stadträumen. Von deren Bedeutung für die europäische Vernetzung des Kapitals und wahrscheinlicher Gegenkräfte soll hier die Rede sein. Denn gerade angesichts der Globalisierung des Kapitals (vgl. beispielhaft Vickery 1992 und Hirsch 1993) wird der lokale Staat als Vermittlungsinstanz immer wichtiger, zumal dem heutigen nationalen Staat sein Regulierungsobjekt, die transnationale Wirtschaft, mehr und mehr entgleitet (vgl. Röttger/Bonder 1993 b, ähnlich Mayer 1991, 59).

a) Theoretische Überlegungen

Im folgenden wird die These vertreten, daß die Frage der räumlichen Vernetzung zu- meist nur in "top-down-Perspektive" gesehen wird, d.h. der Raum wird als leeres Behältnis oder nur als zu überwindendes Hindernis für Investitionen und wirtschaftliche Entwicklung betrachtet: "In den dominanten Gesellschaftswissenschaften sind wir bis heute mit einer offensichtlichen 'Raumblindheit' konfrontiert. Dementsprechend erscheint die gesellschaftliche Realität in den Mainstream-Theorien als ein raumloses Konstrukt bzw. als punktförmige Abbildung der sozialen Wirklichkeit." (Läpple 1990, 163) Die besten Beispiele hierfür sind die Auffassungen der neoklassischen Ökonomie, die in ihren Gleichgewichtsvorstellungen immer nur von punktförmigen Märkten ausgehen, wie die heute noch wichtige Standorttheorie von von Thünen (u.a. fortgeführt von William Alonso), die den Raum "analog zur 'Behälter-Theorie' der klassischen Physik - als homogenen, geometrischen Raum" voraussetzt (Läpple 1990, 177). In anderen Theorien werden die "stofflich-räumlichen Strukturen des Wirtschaftsprozesses in abstrakte Preisgrößen

aufgelöst" (ebd., 185). Sogar die Geographie begreift den "Raum" nur "als ein analytisches Referenz- oder Ordnungsschema zur Beschreibung von Lageeigenschaften bzw. von Standorten der Beobachtungsgegenstände." (Läpple 1990, 168)

Dagegen bietet der Ansatz von Henri Lefebvre einen sinnvolleren Zugriff, demzufolge es die eigene Qualität des Raums zu betonen gilt. Dieser ist als direkte Produktinsvoraussetzung wie Reproduktionsinstanz und gleichzeitig als Raum der Vorstellung (gewöhnlich als Diskursebene bezeichnet) anzusehen. Meine These ist daher: die Euro-City ist Werk und Voraussetzung des Casino-Kapitalismus in Europa, zugleich setzt sie die Bedingungen jeglicher fortschrittlicher Politik. Der Raum ist als stoffliche Dimension der verschiedenen gesellschaftlichen Formationen aufzufassen und nicht als bloße Folge wirtschaftlicher, technologischer und ähnlicher Entscheidungen, er ist die Form der Existenz der sozialen Beziehungen. Denn wie Lefebvre betont, haben "die sozialen Beziehungen der Produktion (...) eine soziale Existenz sofern sie eine räumliche Existenz haben; sie entwerfen sich in einem Raum, sie schreiben sich in diesen ein, indem sie ihn produzieren." (Lefebvre 1974, 152) Als gewöhnliche Illusion, wie Lefebvre sagt, erscheint der Raum, als wäre er transparent, als könnten in ihm Dinge einfach topologisch verschoben werden und als wäre er nur von der Kommunikation durchherrschet. Dieser Auffassung hält er folgendes entgegen: "Raum ist politisch. Raum ist kein Gegenstand der Wissenschaft, ist alles andere als ideologie- oder politikfrei; er ist immer politisch und strategisch gewesen (...) Raum, der homogen erscheint, der in seiner reinen Form völlig objektiv erscheint, so wie wir ihn erfahren, ist ein gesellschaftliches Produkt. Die Produktion des Raums kann mit der Produktion jeder beliebigen Ware verglichen werden." (Lefebvre, zit.n. Saunders 1987, 148) Dabei ist immer zu beachten, daß der Raum eben kein "Ding unter Dingen ist, nicht irgendein Produkt unter anderen", weil er als Realabstraktion eben "die produzierten Dinge einfaßt", er ist das absolut Präzente. Als Resultat vergangener Aktionen erlaubt er nur wieder bestimmte Handlungen, indem er diese aufdrängt oder verbietet (vgl. ebd. 87f). Der Raum kann nicht auf die Konzepte von Natur oder Kultur heruntergebracht werden (vgl. ebd. 93). Er ist weder Basis noch Überbau, sondern der Energie- und Stofffluß gestalten ihn ebenso wie das Geflecht des Austausches, zugleich werden diese von ihm bestimmt (vgl. ebd., 102). Das Wesentliche besteht eben gerade in seiner doppelten Natur, denn einerseits enthält er alle Dinge, man bezieht sich auf ihn und situiert sich in ihm, andererseits ist der Raum Vermittler, scheint er die Körper und Dinge zu verbinden (vgl. ebd., 212). Er tritt dabei selbst niemals aus dieser Duplizität heraus, denn immer bleibt er Aktionsfeld und Unterstützer der Aktion (vgl. ebd., 221).

Im Übergang vom Feudalismus zum Kapitalismus wird ein abstrakter Raum produziert, der einerseits homogen-geometrisch, andererseits nur optisch begriffen und dabei entleert wird, vor allem von der angewandten Sozialtechnik Stadt/Raumplanung und den meisten Wissenschaften. Es wird dabei vergessen, daß dieser Abstraktion eben eine Gewalt inneohnt, die diejenige der Ordnung ist: "Der Raum einer Ordnung verbirgt sich in der Ordnung des Raums." (ebd., 332, vgl. dazu auch Berndt 1978, 172; zu Lefebvre ausführlicher Wentz 1992) Die Regulationstheorie, zumindest ihre räumlich orientierte Forschung, nahm dieses Konzept wieder auf, wenngleich zumeist der Raum nicht als eigenständig, sondern nur abgeleitet vorkommt. Joachim Hirsch weist in einem neueren Aufsatz zwar des öfteren auf die räumlichen Umstrukturierungen in Form neuer Verhältnisse von Peripherie und Metropolen, von Regionen und Nationen hin, spricht auch vom "Worldwide sourcing", und der "weitgehenden räumlichen Zerlegung der Produktion" (Hirsch 1993a, 209), die mit Hilfe der neuen Technologie zustande käme, aber auch

wenn er von "Reproduktionsräumen" (Hirsch 1993a, 201) spricht, vergißt er doch die aktive Rolle des Raumes bei den von ihm zutreffend beschriebenen sozialen Prozessen. In "Kapitalismus ohne Alternative?" stellt die Produktionsweise zwar "kein gedankliches Abstraktum" dar, sondern einen "Struktur- und Entwicklungszusammenhang", der aber als "allgemein und ungeachtet aller raum-zeitlichen Besonderheiten" (Hirsch 1990, 31) bestimmend anzusehen ist. Es gibt also die "Produktionsweise", die selbstverständlich in fordistisch, postfordistisch etc. spezifiziert wird und historisch-konkret zu bestimmen ist. Dennoch wird hinsichtlich der gesellschaftlichen Prozesse der Stellenwert des Raums gering geschätzt.

Anderen Autoren gab die gesellschaftstheoretische Leerstelle des Raums Anlaß zum sogenannten Global City-Konzept. Den Kerngedanken beschreibt Stefan Krätke: "'Global cities' können als Standortzentren für überregional und international ausgerichtete Wirtschaftsaktivitäten, die sich unabhängig von ihrem näheren lokalen und regionalen Umfeld entwickeln, charakterisiert werden." (Krätke 1991, 51) Es gibt dabei verschiedene Möglichkeiten, die Hierarchisierung der Weltstädte vorzunehmen (vgl. z.B. Feagin/Smith 1990), in der Regel wird von der Dominanz auf einem der folgenden Gebiete ausgegangen: a) dem baulich-infrastrukturellen, b) dem kulturellen und c) dem wirtschaftlichen, also der Kommandofunktion über transnationalisierte Produktions- und Finanzbeziehungen. Der Staat unterstützt diese Vorrangstellung der Weltstädte durch Stadterneuerungsprogramme, die Platz schaffen für Büro- und Geschäftsgebäude auf der einen und gentrifizierte Innenstadtwohnungen auf der anderen Seite (vgl. Krätke 1991, 41ff) Auf diese Weise sind Weltstädte primäre Orte des Kapitals und prägen daher die Raumstruktur von großen Gebieten wesentlich stärker als die sie umgebenden Regionen. Ihre Rangstellung ergibt sich nicht mehr aus ihrer zentralörtlichen Bedeutung, denn "die Metropolen des kapitalistischen Städtesystems sind Verschiebe-Bahnhöfe der Kapitalverwertung und räumlich verankerte Kommandozentralen zur Steuerung von Produktions- und Verwertungsprozessen, die zunehmend transregional organisiert und strukturiert sind." (ebd., 50) Es handelt sich hier also nicht um eine umfassende Theorie wie den Lefebvreschen Raumansatz, sondern vielmehr um eine Theorie mittlerer Reichweite, die aber viele der Thesen Lefebvres trefflich untermauert, wie z.B. die Analyse Roger Keils für die Weltstadt Los Angeles zeigt (Keil 1993).

Die nachfolgende Darstellung soll eine prinzipielle Verbindung dieser Analysen mit dem Prozeß der europäischen Integration und seinen Krisen (ökonomisch, finanziell, sozial, politisch) leisten, um damit dem Besonderen der Krisenprozesse in den 90er Jahren nachzukommen. Grundlage dessen ist der vielbesprochene Prozeß der Ablösung des Fordismus durch den Postfordismus (vgl. Hirsch/Roth 1986), der hier vor allem als räumlicher Prozeß der Neuordnung, Integration, Desintegration und Reintegration verstanden wird. In den sechziger und siebziger Jahren wurden die fordistischen Stadtstrukturen - seit den 20er/30er Jahren angestrebt - zumindest in Europa Wirklichkeit, während in den späten 80er Jahren langsam die Strukturen der postfordistischen Stadt geschaffen wurden. Schon von Le Corbusiers Bandstadt, dem Inbegriff und praktischem Modell der fordistischen Stadt, kann gezeigt werden, daß ihre fließbandartige Anordnung nicht nur eine abzuleitende Folge der fordistischen Produktionsweise oder gar einer zufälligen Korrespondenz von Basis und Überbau war, sondern vielmehr der sinnfällige Ausdruck der neuen Produktionsorganisation und das wesentliche Mittel, die ihr entsprechenden Reproduktionsbedingungen herzustellen (vgl. Hilpert 1978), eine Raumpolitik also, die eine kohärente Regulation herstellen sollte. Heute bildet sich eher die vielfach geteilte Stadt heraus, die zunehmend in kleinräumige Gebiete fragmentiert und zersplittert wird,

während sich gleichzeitig die Kernstädte als Weltstädte zu profilieren suchen und dabei periphere, ausufernde Agglomerationen produzieren. So entstehen die ersten Konturen der postfordistischen Raumproduktion. Auf Grundlage dieser theoretischen Überlegungen, die insbesondere das Verhältnis von lokalem Staat und Weltmarkt und dessen räumliche Produktion hervorheben, will ich mich nun dem realen Prozeß der Verstädterung in Europa in den letzten zwanzig Jahren zuwenden.

b) Der reale Prozeß der Verstädterung

Eine besondere Schwierigkeit, diesen Prozeß zu beschreiben, liegt darin, daß es kaum vergleichbare Daten oder Untersuchungen über die verstädterte Gesellschaft in Europa gibt, da die räumliche Zersplitterung keineswegs mit Verwaltungsgrenzen und ähnlichem übereinstimmt oder die Datensätze veraltet sind. Dennoch kann mit dem Grünbuch der EG festgehalten werden: "An der Schwelle zum 21. Jahrhundert sind die europäischen Städte immer noch die Hauptzentren von wirtschaftlicher Tätigkeit, Innovation und Kultur." (Kommission der EG 1990a, 18) Somit sind "die Probleme der Städte (...) ein frühzeitiges Warnsignal einer tiefer liegenden Krise, die uns zwingt, die derzeitigen Organisations- und Stadtentwicklungsmodelle neu zu überdenken." (ebd., 11)

Auf der Grundlage der EG-Untersuchung "Urbanisation and functions of cities in Western Europe" (als Parkinson 1992 zitiert) und einiger Artikel mit vergleichendem Anspruch (vor allem aus Blanke 1991) soll das vorliegende Material kurz zusammengefaßt werden. Die Autoren der Parkinson-Studie gehen davon aus, daß statistische Daten allein wenig über die Qualität der Verstädterung in Europa aussagen und nehmen lieber einige Modellstädte heraus, die sie in drei verschiedene Kategorien unterteilen:

- a) "old core": die alten Industriestädte, z.B. das Ruhrgebiet mit Essen, Nordwestengland mit Liverpool, Hamburg oder Nord-Lothringen;
- b) "new core": die neuen, eher tertiär ausgerichteten Städte wie Frankfurt, Mailand, Barcelona oder auch Montpellier;
- c) "periphery": periphere Städte in Randlagen wie Thessaloniki, Oporto u.a.

Sie selbst gestehen aber auch gleich ein, daß die Unterscheidung zwischen "core" und "periphery" deshalb nicht vollkommen richtig sei, weil innerhalb derselben bedeutende Differenzen bestünden, die den ökonomischen Strukturwandel ganz erheblich beeinflussen (vgl. Parkinson, 46f). Trotzdem lassen sich einige allgemeine Trends feststellen, wie u.a. die demographische Entwicklung, die sich in vier Phasen einteilen läßt, belegt:

- a) Seit 1945 bis Anfang der sechziger Jahre war die Urbanisierung vorherrschend, in der die großen Städte wuchsen und sich die Oberzentren noch kräftiger ausbildeten, wobei dieser Trend im Süden Europas stärker als im Norden war.
- b) Bis Mitte der siebziger Jahre kam es zur Suburbanisierung, d.h. die Umlandgemeinden nahmen stark zu, wodurch vor allem die heute charakteristischen Agglomerationen entstanden, die mit einer gleichzeitigen Verödung der Innenstädte und einem dementsprechenden Steuerschwund einhergingen.
- c) Ab Mitte der 70er bis Mitte der 80er Jahre war die bestimmende Tendenz die Deurbanisierung, was nicht zuletzt ein Anwachsen der kleinen Städte (bis 250 000 Einwohner) bedeutete und eine absolute Abnahme der Agglomerationsräume. Hier zeigte sich die postfordistische Stadtgestalt zuerst als Gegenschlag gegen die räumliche zen-

tralistische Zergliederung des Fordismus und als Aufwertung neuer industrieller Standorte.

- d) Schließlich befinden wir uns heute in einer Phase der Reurbanisierung, d.h. einer Wiederaufwertung der Innenstädte (Gentrifizierung) bei gleichzeitiger kleinräumiger Aufteilung der Stadt; die großräumige Aufteilung des Fordismus wird gewissermaßen auf die Spitze getrieben (vgl. Parkinson 1992, 16f).

Hierbei spielen jedoch weniger die am Standort vorhandenen Technologien als solche eine Rolle, wie der Parkinson-Bericht unterstellt, sondern eher ihre sozialen und räumlichen Organisationsformen, was unter anderem die Anwesenheit von Gewerkschaften in gewissen "alten" (sprich: fordistischen) Städten bedingt (vgl. Feagin/Smith 1990 und Moulaert/Swyngedouw 1990). Zusammenfassend kann über die demographische Seite des Prozesses der Urbansierung gesagt werden, daß die 50er und 60er Jahre die Zeit der Großstädte waren, die 70er und frühen 80er durch das Wachstum der kleineren Städte bestimmt wurden, und daß seitdem eine demographische und ökonomische Renaissance der großen Städte einzutreten scheint (vgl. ebd., 17).

Ein verwirrender Zug der Verräumlichung Europas und ihrer Intensivierung im Zeichen des Binnenmarkts ergibt sich aus den Überschneidungen und daraus entstehenden Ungleichzeitigkeiten verschiedener Entwicklungen: "Ungleiche Entwicklung ist nicht bloß eine zeitliche Verzögerung, die aufgeholt werden kann, sondern ein strukturelles Element der vorherrschenden Produktionsweise (...) Und die Konsequenzen der gegenwärtig zu beobachtenden Trends für die Entstehung neuer räumlicher Strukturen sind nicht so leicht zu bestimmen: einige Formen 'delokalisierte flexibler Produktion' und die Verbreitung der Kommunikationstechnologien scheinen auf stärkere räumliche Streuung hinauszulaufen, erkennbar am stärkeren Wachstum industrieller Beschäftigung in früher weniger industrialisierten Gebieten, wogegen andere (...) zugunsten einer Rezentralisierung der Beschäftigung zu wirken scheinen." (Preteceille 1992, 267f) Es zeigt sich auch hier eine widersprüchliche Entwicklung, die erst im Gesamtbild die Konturen eines kohärenten Regulationsmodus ergibt. Als Grundlage dieser verschiedenen räumlichen Tendenzen muß der Grundstücks- und Immobilienmarkt gelten, der ebenso wie das Finanzkapital inzwischen internationalisiert worden ist (vgl. Krätke 1991); dies ist ein wesentlicher Zug des neuen Akkumulationsregimes. So sind die enormen Grundstückspreissteigerungen seit Mitte der 70er Jahre durch das in Massen freigesetzte anlagesuchende Kapital produziert, welches die Grundstücke als Unterpand und Cash-Maschinen benutzt. Es entsteht hier eine vollkommen neue Ökonomie; denn obwohl der Zusammenhang zwischen Finanzkapital und Immobilienkapital schon seit längerem besteht, nimmt er doch erst mit dem aktiven Produzieren von Rentendifferenzen (vgl. dazu ausführlich die Studien von Krätke 1991) und weltweiten Immobilienmärkten, die Grundstücke und Büroräume wie Finanzanlagen behandeln, eine lebenswichtige und daher strukturierende Funktion für den Kapitalismus an.

Schon immer war die Stadt als Werk des Kapitalismus ein produzierter Raum. Hiervon zeugen sowohl die Verkehrswege und die allgemeine Infrastruktur, d.h. die Vernetzung der Weltstädte, als auch die Definition, welche Orte wichtig sind, welche unwichtiger, welche eine höhere Mehrwertrate gewährleisten und welche eine geringere. Es besteht eine Kontinuität in der Entwicklung der kapitalistischen Stadt, aber erst jetzt wird die Produktion des Raums wirklich konsequent betrieben, das Grundeigentum wirklich als kapitalistisches organisiert, was einen "unvorhergesehenen Weg" darstellt, denn "heute

gehört der gesamte Raum in den Bereich der Produktion, ist Produkt durch Kauf, Verkauf, Austausch der Teile des Raums." (Lefebvre 1990, 164)

Dieser Kauf, Verkauf und Austausch der Teile des Raums fällt aus der klassischen politischen Ökonomie vollkommen heraus und etabliert einen "Zweiten Kreislauf" (vgl. Lefebvre 1974, 387), durch den die "zerbrechlichen Mechanismen der Autoregulation" zerstört werden können und der Staat einschreiten muß. Dem Immobilienkapital kommt dabei innerhalb der ungleichmäßigen sektoralen Entwicklung eine wichtige Rolle zu, denn "die Stadt wird als 'Wachstumsmaschine' zur Steigerung des örtlichen Rentenaufkommens behandelt, und diesem Imperativ folgt die gegenwärtige Restrukturierung der Städte." (Krätke 1991, 189) Die Stadt, das urbane Gewebe, wird so zum Teil der Produktionsmittel, "die Stadt und die verschiedenen Einrichtungen (Post, Bahnhöfe, aber auch Lager und Zwischenlager, Transporte und verschiedene Dienste) sind fixes Kapital. Die Arbeitsteilung durchdringt den ganzen Raum (und nicht nur den 'Raum der Arbeit', denjenigen der Unternehmen)." (Lefebvre 1974, 400) Ein sehr gutes Beispiel hierfür ist Paris, das nach Ansicht von Michel Cantal-Dupart aus zwei Städten besteht: der inneren mitsamt Villenvierteln und Flughafen. Sie ist "die Stadt der Macht und des Prestiges; sie ist als ein Ganzes organisiert und funktioniert in all ihren Teilen wie eine gut geölte Maschinerie der Zentralität." Der andere Teil ist die Zweite Stadt, die der "Banlieus", die Peripherie, die von dem zentralen Geschehen der ersten nicht betroffen ist, nicht teilhat an der Organisation der Macht oder der Kultur. "Trotz der innigen Verbindung, die offenbar durch das strahlenförmige Straßensystem geschaffen wird, kann doch nicht die Rede sein von einer echten Kohärenz zwischen der sozialen Wirklichkeit der 'Zentrumsstadt' und der der Peripherie. (...) Für viele Einwohner der 'Banlieus' liegt das zentrale Paris sozusagen auf einem anderen Planeten: Es ist nicht Teil ihres täglichen Lebens." (Heynen/Loeckx, Smets 1990b, 23) Nicht zuletzt werden derartige Stadt-Landschaften, städtebaulichen Strukturen und Regionen in der Europäischen Union (EU) durch die materielle Vernetzungsstruktur von Verkehr, Energie und Telekommunikation geprägt, deren Wettbewerbsorientierung insbesondere durch das Binnenmarktprojekt gefördert wird.

Die Problematik des europäischen Verkehrs wird dabei immer wieder in den Medien und der Wissenschaft diskutiert, so auch im Parkinson-Bericht: "Road transport congestion will increase dramatically, as automobility is predicted to rise by 70% in northern Europe, 300 to 500% in southern Europe and 1000 % in eastern Europe by the year 2000." (Parkinson 1992, 17). Generell wird die Bedeutung von Verkehr und Telekommunikation als wesentlich für das effektive Funktionieren der europäischen Städte und ihrer gesamten Ökonomie angesehen, die allerdings auch sehr empfindlich gestört werden kann: "Transport and communications infrastructures are fundamental in shaping urban form. Improved efficiency across all modes of transport (...) will be crucial to the effective functioning of Europe's cities and it's overall economy. Infrastructural development nevertheless has it's costs. Europe's urban areas are becoming the focus of a transport crisis which could undermine the primary objective of the single market - the free movement of goods and persons throughout the Community." (Parkinson 1992, 3.2.1.) Schon wurde der ironische Spruch "Just in time - just im Stau" gebildet. (vgl. Läßle 1993)

Eine der wesentlichen Fragen, um zukünftige Entwicklungen abschätzen zu können, ist die nach dem Charakter des räumlichen Umbruchs in Europa: Wird die Gestalt der alten fordistischen Verstädterung durch neue Integrationsformen abgelöst oder die Zersplitte-

zung und Taylorisierung des Raums verschärft? Die derzeitige Verkehrspolitik scheint zumindest zu höheren Belastungen für die Gebiete mit großer Integrationsdichte zu führen: "Eighty percent of intra EC urban freight moves are concentrated in the area between London and Milan and further growth is likely to be greatest in the extended core." Die Umweltbelastungen sind enorm, denn der LKW-Verkehr hat am totalen Energieanstieg im Transportsektor in der EG, der zwischen 1977 und 1988 von 20% auf 30% wuchs, 85%igen Anteil. (vgl. Parkinson 1992, 3.2.6) Auch die Hochgeschwindigkeitszüge tragen zu dieser selektiven Integration bei, denn diese "will draw the favoured urban areas of the core closer together and disadvantage remote locations and other centre en route which do not get a station." (ebd., 3.2.7.)

Trotz moderner Kommunikationsmittel wird auch in Zukunft der Verkehr nicht abnehmen, denn einerseits sind persönliche Kontakte immer noch sehr wichtig (vgl. Martinotti 1992, 311), und andererseits sind Güter von diesen Entwicklungen ohnehin nicht betroffen (vgl. hierzu Läßle 1993). Gerade in diesem Bereich ist die größte Ausweitung des Straßenverkehrs zu erwarten, wenn nicht durch den Ausbau eines europäischen Schienensystems und die Verteuerung des Lkw-Verkehrs entschieden gegengesteuert wird. So betonen auch Herr und Voy: "Soweit ein Handel über große Strecken nur zustandekommt, weil die Transportpreise nicht den gesamten tatsächlichen Aufwand abdecken (...), ist dieser selbst immanent gesehen nicht marktgerecht, gesellschaftlich unwirtschaftlich und sollte durch entsprechende Kostenbelastungen unterbunden werden, da keine gesellschaftlichen Argumente für eine besondere Förderung sprechen." (Herr/Voy 1989, 108) Was hier ökonomisch ausgedrückt wird, ist tatsächlich eines der zentralen Probleme der Europäischen Union, das im bisherigen System nicht gelöst werden kann, sondern zu immer längeren Staus führt. Es geht dabei nicht um ein reines Transportproblem, sondern um ein Logistikproblem, d.h. der Verkehr ist längst innerhalb der Konzepte der "schlanken Produktion" zum rollenden Warenlager geworden, also ein Teil der Produktionsorganisation. (vgl. Läßle 1993)

Die kapitalistische Privatwirtschaft entwickelt sich innerhalb der Struktur der materiellen Vernetzung, indem sie in verschiedene Projekte an verschiedenen Orten investiert - oder auch in steigendem Maße fusioniert (vgl. Deppe 1993, 35). Das ist der Bereich, den die üblichen abgeschmackten Standorttheorien (vgl. dazu Schätzl 1978) wie auch die Regionaltheorien erfassen und als einzig wesentlich erachten. Eine der gängigsten Erklärungen ist die Lebenszyklus-Theorie, nach der ein Produkt verschiedene Stadien von der Erfindung über die Marktreife bis zur standardisierten Massenproduktion durchläuft: "Die forschungs- und kostenintensive Entwicklungsphase findet in den ökonomischen Zentren statt, wo Know-How, innovatorisches Potential und die Finanzinstitute konzentriert sind. Je ausgereifter die Produkte und die Produktionstechnik sind, desto weniger sind die Potentiale des teuren zentralen Standorts notwendig, da gleichzeitig die Produktion von anderen Konkurrenten imitiert werden kann, werden die Lohnkosten für die Standortentscheidung wichtiger." (Häußermann 1992, 12f). Nachfolgend kommt es zur Krise von fordistischen Branchenzentren. Das Problem einer solchen Theorie besteht nun darin, daß sie aus einer bornierten betriebswirtschaftlichen Sicht die materielle Infrastruktur zumeist nur als kostenlosen Produktionsfaktor betrachtet und als sozioökonomische Voraussetzung nicht berücksichtigt. Bereits auf der deskriptiv-empirischen Ebene läßt sich jedoch einwenden: "Während sich im Verlauf der 60er Jahre die Einkommensunterschiede zwischen EG-Mitgliedstaaten um ein Drittel verringerten, vergrößert sich das Gefälle zwischen arm und reich seit 1975 stetig. Diese Disparitäten sind nicht nur Resultat der Krise fordistischer Kernbranchen, (...) sondern auch Resultat der Beschäftigungsstrukturen, die

die neuen Wachstumssektoren mit sich bringen." (Mayer 1991, 52) Nach dieser Interpretation hätten sich also die regionalen Unterschiede eher noch verstärkt.

Gleichzeitig wird aber diese Differenzierung der materiellen Infrastruktur wie auch der regionalen Unterschiede durch die Einführung einer gemeinsamen Währung, die fortan einen gemeinsamen Maßstab darstellen soll, erst richtig ins Bewußtsein gehoben. Gemäß des Vertrags über die Europäische Union soll die Integration Europas wesentlich über das Geld, dem scheinbar sachlichen Medium, welches die "absolut gesellschaftliche Materiatu r des Reichtums" (Marx, MEW 23, 157) ist, vorangetrieben werden. Allerdings wird dabei nicht berücksichtigt, daß sich über den Wegfall der Währungsgrenzen die Macht des Kapitals nochmals steigert. Noch stärker als jetzt dürften dann die Sozialpolitik und andere Beschränkungen seines Verwertungsinteresses zurückdrängt werden. Unter Beibehaltung der gegenwärtigen politischen Strukturen würde dies laut Herr und Voy darauf hinauslaufen, "daß es praktisch keine demokratisch-parlamentarische Wirtschaftspolitik der meisten einzelnen Staaten mehr gäbe und das am restriktivsten agierende (größere) Land innerhalb Europas über die Herrschaft des Kapitalverkehrs die Gesamtentwicklung steuern würde. Dazu käme eine überstaatliche europäische Bürokratie, die allerdings mehr oder weniger als Sachwalter der dann existierenden ökonomischen Zwänge agieren müßte." (Herr/Voy 1989, 153). Zugleich wird "von unten", d.h. der lokalen Ebene, die Verräumlichung auf kapitalistische Weise vorangetrieben, denn im Zuge der stattfindenden Entregionalisierung und Verschärfung der Städtehierarchien verhalten sich diese selbst wie konkurrierende Industrieunternehmen, zumindest auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik. "Die bestimmenden Trends des ökonomisch-sozialen Umbauprozesses wie Flexibilisierung, Durchkapitalisierung und Deregulierung sind zugleich Maximen der 'unternehmerischen' Stadtpolitik." (Krätke 1991, 97, vgl. auch Mayer 1990, Mayer 1991, 55f) Dabei beschränkt sich die Konkurrenz nicht mehr nur auf die Ansiedlung von Industrien, sondern erstreckt sich auf drei weitere Dimensionen: zum ersten um Produktionspotentiale, vornehmlich um die von High-Tech Unternehmen; zweitens um Konsumpotentiale, also die Ansiedlung von "gehobenen" Konsumentenschichten mittels der Produktion von symbolischem Kapital; und drittens um wirtschaftliche Kommandofunktionen, also die Hauptquartiere des finanzkapitalistischen Sektors, der Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen (vgl. Krätke 1991, 97ff und Feagin/Smith 1990, 64 u. 84f). Bonder und Röttger bestätigen dies: "Die Politik wird zur Funktion des Standorts, indem versucht wird, die Region in die neuen, transnational-vernetzten Modernisierungsprozesse der TNKs einzubinden." (Bonder/Röttger 1993, 23)

Für viele Regionen und Städte scheint jedoch, daß der übliche Weg, High-Tech-Betriebe anzusiedeln, um damit die Regionen zu fördern, nicht erfolgreich sein kann: "Die modernen Technologien lassen sich nicht in eine regionale Ökonomie implantieren wie ein neuer Flughafen oder eine billige Energiequelle. Die Instrumente der traditionellen Standortpolitik, also der Ausbau einer industrieadäquaten Infrastruktur sind gegenüber diesem technischen Strukturwandel vollkommen unzureichend." (Häußermann 1992, 20) Häußermann betont demgegenüber das endogene Potential der Region, das aus institutionellen wie kulturellen Eigenschaften besteht, insbesondere die Qualifikationen der Arbeitskräfte, die Qualität der Unternehmen, der öffentlichen Verwaltungen und auch der Wohn- und Lebensräume. Diese bilden "ein mehr oder weniger trag- und entwicklungs-fähiges komplexes Feld, das durch Politik weder schnell verändert noch hergestellt werden kann. Aus der Regionalpolitik, die vorwiegend auf Umverteilung und Ausweitung aus war, muß eine Politik des regionalen Wandels werden." (ebd., 21) Regionen und

Städte sind also aus einer solchen Sicht nicht abgeleitete Parameter aus grundlegenden wirtschaftlichen Prozessen, sondern bilden selbst das Netz der realen Verräumlichung.

2. Regulationsformen der Krise: die Euro-City

a) Theoretische Konsequenzen aus der veränderten Sicht auf die europäische Integration

Wenn heutzutage von der EU die Rede ist, wird oft über die Frage diskutiert, ob diese zu erweitern, also neue Länder aufzunehmen seien, oder ob eher die Integration zu vertiefen wäre (vgl. Huffschmid 1992), wobei je nach politischer Auffassung eher dieses oder jenes vorgezogen, diese oder jene Reihenfolge vorgeschlagen wird. Seltener wird eine kohärente Auffassung darüber vertreten, was denn nun europäische Integration heißt, welche Bereiche integriert werden, welche sozioökonomischen Räume in welchem Verhältnis zueinander stehen, welche Rolle die Nationalstaaten, welche die EG-Kommission in diesem Prozeß spielen. Stattdessen wird häufig stereotyp das Demokratiedefizit der EU beklagt und nebulös von einem "Europa der Regionen" geredet.

Es herrscht im Großen und Ganzen in der politikwissenschaftlichen Debatte "eine gewisse Konfusion" (Deppe 1993, 39). So ist dann die EG "eine segmentäre Vergemeinschaftung von ausgewählten wichtigen Politikfeldern, die die Handlungsbeschränkungen, denen der klassische europäische Nationalstaat unterliegt, nicht prinzipiell aufhebt, wohl aber substantiell vermindert." (Lepsius zit.n. Deppe 1993, 40) Genau an der Frage aber, wo und wie sich die "segmentäre Vergemeinschaftung" vollzieht, sollte der Versuch einsetzen, die Integration räumlich zu denken. Wenn zwischen verschiedenen Ebenen des Raumes, auch quer zu den vektoralen Differenzierungen zwischen Politik und Wirtschaft, klar unterschieden wird, ohne jeweilige Verknüpfungen und Überschneidungen zu übersehen, kann immer deutlich gemacht werden, *welche Teile Europas auf welcher Ebene integriert werden, welche also eine größere Verräumlichungsdichte aufweisen*. Die bisherigen Integrationstheorien und Vorstellungen von Westeuropa dagegen lassen die Verräumlichung und die darauf bezogene Raumpolitik oft nur als Fußnote vorkommen, sehen nicht, wie längst Terrain und Kampfbahn des Kapitals wechselten und gleichzeitig dem Widerstand sozialer Bewegungen - insbesondere der Arbeiterbewegung - eine der wesentlichsten Grundlagen entzogen wurde: die räumliche Zusammenballung. Vormals erleichterte diese die kollektive Macht und Gegenwehr, da sie gemeinsame Erfahrungen und Kulturformen ermöglichte (vgl. Martinotti 1992, 312). Hier ist eine *Unterscheidung von formaler und realer Verräumlichung vorzunehmen*, die den bis in die siebziger Jahre existierenden nur formal hergestellten Weltmarkt (also mit nationalen Grenzen für das Finanzkapital, Arbeitskräfte, Lohnregelungen, Produktionsorganisationen, Infrastrukturen in den allermeisten Fällen) abgrenzt von dem seither bestehenden Versuch, eine vollständig reale Verräumlichung des Weltmarktes herzustellen. Konkret heißt dies eine weltweite Fabrik, freiflottierendes Finanzkapital und damit international verschränkte Räume, die nationalstaatliche Regelungen außer Kraft setzen, indem sie diese unterlaufen. Dies korrespondiert mit dem Vorschlag zwischen politischer und materieller Infrastruktur analytisch zu unterscheiden (vgl. zur ersteren Deppe 1993, 12). Beide gehören jedoch real zusammen und beziehen sich aufeinander. Sofern sie sich verstärken und stabilisieren, bilden sie eine *kohärente gesellschaftliche Formation*.

Auch Preteceille sieht, daß sich ein komplexer Prozeß der Neuorientierung vollzieht, der die städtischen Regionen nachhaltig verändert (vgl. Preteceille 1992, 265). Er selbst kommt - ohne die Unterscheidung von formaler und realer Verräumlichung zu treffen, die erst die soziale Segregation auf verschiedenen Ebenen verdeutlichen würde - zu einer summarischen Auflistung von selbstverständlich wirkenden Prozessen, ohne diese aber zu gewichten und in Beziehung zu setzen (vgl. ebd., 284). Es sind also verschiedene Ebenen der Verräumlichung zu unterscheiden, mit deren Hilfe sich der Kapitalismus als widersprüchliches System artikuliert; zu dieser Architektur (und eben nicht nur Anatomie) gehört ganz wesentlich, daß es sich hierbei nicht um einen kohärenten Entwurf handelt, sondern um ein räumliches Ineinander: die Gleichzeitigkeit von verschiedensten heterogenen Elementen. Im gegenwärtigen ökonomischen Strukturwandel beziehen sich die Strategien von Wirtschaft und Staat oft auf frühere Stadien, "was dem Beharrungsvermögen ökonomischer und sozialer Strukturen zuzuschreiben ist, die sich über lange Zeiträume gebildet haben". Immer überlagerten sich Elemente verschiedener Stadien der kapitalistischen Konzentration, technischer Arbeitsteilung und von Akkumulationsregimen. Selten werden dabei "eindeutige Profile von bestimmten Räumen" produziert, häufiger entstand eine spezifische lokale Ausprägung globaler ökonomischer und politischer Konstellationen. (vgl. Preteceille 1992, 267) So muß wohl auch der Wechsel vom fordistischen zum postfordistischen Akkumulationsregime durch die ungleichen Veränderungen von formaler und realer Verräumlichung erklärt werden; hierdurch ergibt sich die spezifische Verlangsamung, mit der sich die Neuorganisationen in der Produktion auf den gesamten sozialen Raum auswirken. Denn der Raum ist eben das Medium und das Mittel, in dem verschiedene Prozesse gleichzeitig stattfinden, nebeneinander situiert sind, sich gegenseitig behindern, bremsen, modifizieren, er ist als Stadt oder Stadt-Region die gesellschaftliche Wirklichkeit der Regulierung der Krise als dauerhafte, wenngleich widersprüchliche Form.

Dennoch scheint Preteceille die wesentlich neue Qualität der jetzigen Umgestaltung zu übersehen, denn es "geht vielmehr um eine vollständige Neuorganisation der von den Entscheidungs- und Informationszentren aus geleiteten Produktion." (Lefebvre 1990, 164). Diese besteht vor allem im oben beschriebenen sekundären Kapitalkreislauf, der in gewisser Beziehung Selbstläufer wird, da das Immobilien, Bau- und Finanzgewerbe wechselseitig ihren Kreditbedarf decken (vgl. O'Connor 1992, 468), was letztlich den Widerspruch aufweist, daß Werte angeeignet werden, ohne sie zu produzieren. (vgl. Harvey 1985, 88) Damit sind teilweise verheerende Konsequenzen verbunden, sobald die indirekte Profitaneignung im zweiten Kreislauf jeden Anreiz im direkten Produktionssektor untergräbt. Ganze Regionen werden einfach aus der Kapitalverwertung ausgeschlossen, besonders alte Industrieregionen (vgl. Häußermann 1992), die den Imperativen der flexiblen Akkumulation zu einer neuen Produktion des Raums nicht folgen wollen oder können. Auf diese Weise werden die Konturen der Euro-City geschaffen, eines Europas der Regionen, das auf diese Weise wohl niemand erhofft hat. Die Krise der Raums führt also zu einer Krise der Vergesellschaftung, wenn und sobald die räumliche Zersplitterung ins Extreme getrieben wird. Denn die Reproduktion der Menschen wie die Begreifbarkeit der Umwelt, die allemal über räumliches Denken und die entsprechende Symbole (wie Stadt-Land) führt, wird empfindlich beeinträchtigt. Hier zeigt sich der Kapitalismus in all seinen zerstörerischen Potenzen.

Doch andererseits kommt es über Kauf und Verkauf von Raum und Raumstücken auf Weltebene, noch stärker sicher auf der Ebene der EU, zur unvorhergesehenen Sozialisierung der Produktion. (vgl. Lefebvre 1990, 164) Dabei wird aber die ökonomische Krise

durch die räumliche Krise noch verschärft, die vor allem darin besteht, daß bestehende Milieus und damit schon gefunde, oft komplizierte Regulationsmodi aufgelöst werden, traditionelle Funktionen der Stadt und der Region zugunsten einer übergeordneten Wettbewerbsfähigkeit zerstört werden. Da aber räumliche Prozesse viel längere Zeiträume (meist vierzig bis sechzig Jahre) in Anspruch nehmen als andere soziale Prozesse, ist die jetzige Lage ein Konglomerat aus fordristischer und postfordristischer Gestaltung. Die fortbestehende Dysfunktionalität von politischer, ökonomischer und räumlicher Regulation macht eine Besonderheit der Krise der 90er Jahre aus. Wären auf dieser Ebene nicht neue "räumliche Koalitionen" zu schaffen, Verbindungen ähnlicher Orte mit ähnlichen Problemen, ökonomisch-politische Partnerregionen gewissermaßen, die eine Art von Subpolitik (Beck) quer zu den üblichen Politisierungsschemata von Nationalstaat und eventuell Landesregierung und supranationaler Bürokratie betreiben müßten? Wird also von einer Post-Maastricht-Krise der EU geredet, so kann das nicht nur heißen, aus den politischen Prozessen selbst das Scheitern einer bestimmten Formierung von Gesellschaft erklären zu wollen, sondern es muß klar herausgearbeitet werden, daß eine Vergemeinschaftung nur über das Geld oder über veränderte politische Mechanismen (seien sie noch so demokratisch) erfolglos bleiben muß, solange nicht entsprechende Strukturen der realen Verräumlichung bestehen, die ein mehr oder minder integriertes Europa ermöglichen - selbst unter kapitalistischen Umständen! Bis dies so weit ist, bleibt die Euro-City - die europäische Verstädterung - die Form, die Krise zu regulieren.

b) Dimensionen der Raumpolitik als Antwort auf die Krise

Auch Maastricht war eine Form der Raumpolitik. Im Vertrag über die Europäische Union ging es darum, einen gemeinsamen monetären wie politischen Raum herzustellen, der bald deutlich als ausschließender Raum gegen den Rest der Welt bestimmt wurde. Wird sich die Raumpolitik mit verschiedenen Institutionen neben den Kommunen tatsächlich als geeignet erweisen, "zur Stabilität der gesellschaftlichen Reproduktion unter den Bedingungen verschärfter interregionaler Konkurrenz und geopolitischer Spannungen beizutragen", wie Margit Mayer erwartet (Mayer 1991, 65)? Die derzeitige Raumpolitik jedenfalls stellt sich in der Ambivalenz aus Kämpfen gegen die Unbewohnbarkeit der Städte und rechtspopulistischen Kämpfen für mehr 'Lebensraum' bzw. die Sicherung materieller Besitzstände dar.

Wie bekannt, sind seit den 70er Jahren gerade in der BRD, aber auch anderen europäischen Ländern neue Koalitionen für Umweltschutz und Stadtteil- Erneuerung entstanden, die entweder als bornierte kleinteilige Perspektiven oder neue Formen von Basisdemokratie gesehen werden. (vgl. hierzu Häußermann-Siebel 1987 u. Hirsch/Roth 1986) Der entscheidende Punkt ist dabei die Entstehung neuer politischer Ebenen: vom lokalen Kampf soll zur (global) europäischen Auseinandersetzung vorangeschritten werden; die Rolle von Regionen, Kommunalverwaltungen, Gewerkschaften und Bewegungen von unten wird dabei Neubewertet. Ingesamt kann gesagt werden: "Die Repolitisierung der Gesellschaft artikuliert sich überwiegend in lokalen und regionalen Räumen, in denen sich die 'Schattenseiten' der weltmarktorientierten Modernisierung und der Deregulierungspolitik ballen." (Deppe 1993, 54) In der breiten Diskussion darüber, welche neue Möglichkeiten sich für den "lokalen Staat" ergeben, unterscheidet Häußermann drei Modelle, die eine Typologie der Strategien darstellen: Erstens das britische Modell, bei dem es sich eigentlich um eine zentralistische Strategie der konservativen Regierung handelt, um die "ökonomische, soziale und kulturelle Erneuerung (...) also im Stile einer Flächen-

sanierung" (Häußermann 1992, 26) durchzusetzen. Zweitens das vielfach gepriesene amerikanische Modell, das unter dem Stichwort 'public private partnership' Einzug in die Bürgermeisterkanzleien hält. Es besteht auf der einen Seite in der Schaffung eines Koordinierungsgremiums, zumeist aber zugleich in der Ausnutzung von staatlichen (teils lokalen) Subventionen durch Privatunternehmer, stellt also eine Strategie der Erneuerung von oben dar, die aber laut Häußermann vergißt, daß soziale Prozesse viel zu komplex sind, als daß sie "von einem noch so gelehrten Gremium" erfaßt werden könnten (vgl. ebd., 29). Drittens die Strategie, die eher die endogenen Potentiale einer Region fördern soll, ist das IBA-Modell, das im dritten Kapitel vorgestellt wird.

Diese beiden Vorgehensweisen zeigen, wie der Raum als Herrschaftsmittel benutzt wird, um die mehrfach geteilte Stadt und die "wettbewerbsfähige" Region durchzusetzen. Sie stehen für die Art und Weise, wie das europäische und zum großen Teil auch weltweit organisierte Kapital mit globalen Widersprüchen umgeht und die postfordistische Regulationsweise etabliert (vgl. Mayer 1991, 67). Von daher erscheint auch der Schluß nicht mehr allzu gewagt, nicht mehr die Fabrik - der klassische Ort der Auseinandersetzung -, sondern die Stadt als das Hauptkonfliktfeld anzusehen. "Das Zentrum 'progressiver' politischer Praxis scheint sich mit der Ökonomie zusammen aus der Fabrik in die Stadt zu verlagern." (Keil 1992, 476)

Gleichzeitig sind aber die Städte die "primären geographischen Knotenpunkte" (Feagin/Smith 1990) einer längst transnational organisierten Ökonomie, die das Projekt der europäischen Integration vor allem in den Euro-Cities vorantreibt. Wenn also Deppe davon spricht, daß ein neuer Primat der Politik, der den herrschenden Machtkonstellationen entgegengesetzt werden soll, nur dann eine Chance hat als Grundlage eines neuen Gesellschaftsvertrages zu dienen, "wenn er aus einer lokalen, regionalen und nationalen Repolitisierung hervorstößt" (Deppe 1993,62), dann bleibt nur hinzuzufügen, daß diese Repolitisierung das klare Erkennen der Bedeutung der Raumpolitik einschließt.

In den Zeiten der Globalisierung kommt dem Problem der internationalen Migration und deren Abwehr im Zeitalter verschärfter sozialer Auseinandersetzung eine wachsende Bedeutung zu. Wenn nun Bieling feststellt, daß die internationalen Migrationsprozesse an politischer Zentralität gewonnen haben (vgl. Bieling 1993, 49), ohne selbst das zentrale Politikfeld zu sein, wie oft suggeriert wird (vgl. ebd., 75), dann deutet dies darauf hin, daß die Raumpolitik zentral geworden ist. Denn durch die Transnationalisierung des Welt-Raums, durch vielfältige Aufhebung sogenannter natürlicher Schranken insbesondere mittels moderner Transport- und Kommunikationstechnologien, konnte erst die zunehmende Migration entstehen, die immer mehr den nationalen Sozialstaat als dem Weltkapitalismus entgegengesetzte Vergesellschaftungsform erscheinen läßt. Solange dieser nämlich seine StaatsbürgerInnen und damit GeldempfängerInnen über die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Raum definiert, muß dieser mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln in einem beständigen Weltbürgerkrieg verteidigt werden.

Auch hier rücken nun die großen Städte wieder in den Mittelpunkt, denn gerade Metropolen waren immer schon Anziehungspunkte der nationalen wie internationalen Migration: "...im 20. Jahrhundert ergossen sich in verschiedenen Phasen neue Zuwanderungsströme der Armen aus der eigenen Nation und aus aller Welt in die großen Metropolen, die mit ihrer Anonymität, ihren Sozialleistungen und bestehenden Einwanderer-Netzen eine noch heute andauernde Anziehungskraft entfalten." (Windhoff-Héretier 1991, 263) Durch die falsche Orientierung der staatlichen Politik in ganz Europa entstandene Engpässe des Wohnungs- und Arbeitsmarktes verschärfen die Auseinandersetzungen; mit

Hilfe der Sündenbockfunktion "der Ausländer" und nicht zuletzt mit Hilfe räumlicher Metaphern ("das Boot ist voll") entsteht eine "Renationalisierung der politischen Kultur" durch rechtspopulistische und neofaschistische Bewegungen, die oftmals eine feindliche Haltung gegen die Europäische Union einnehmen. (vgl. Deppe 1993, 54) Auf der anderen Seite lancieren die westeuropäischen Staaten auch die gemeinsame Abschottungspolitik aber auch eine europäische Identität, denn "mit der Imagination der äußeren Bedrohung (wird) zugleich eine innere Homogenität konstruiert, die die sozialen und regionalen Fragmentierungen und gegensätzlichen politisch-ideologischen Positionen abschwächen soll." (Bieling 1993, 76)

Die gesellschaftliche Hierarchie zeigt sich nun auch in der Verfügung über sozialen Raum. Denn während die Arbeitsmigranten häufig in Ghettos oder Kolonien, die ihnen gleichzeitig eine gewisse kulturelle Identität gewähren und als Anlaufpunkte für Neuankömmlinge dienen, zurückgedrängt werden, ist der Raum für die wohlhabenden Schichten wesentlich durchlässiger. In einem sozialen Aufstiegsprozeß entstand eine neue Schicht, die Martinotti als vierte metropolitane Gruppe bezeichnet: "Menschen, die in die Innenstädte kommen, um Geschäfte abzuschließen und um professionelle Kontakte wahrzunehmen (...) Konferenzteilnehmer, Berater und internationale Manager. Diese vierte Gruppe, noch relativ klein, aber wachsend, zeichnet sich durch beträchtliche Verfügung sowohl von privatem als auch Geschäftsgeld aus. Typischerweise bleibt sie für einige Tage und verbringt ihre Zeit mit Geschäften, aber auch, um die Stadt zu nutzen, und zwar auf einem relativ hohen Level." (Martinotti 1992, 311)

Wird also erst einmal erkannt, daß sich die soziale Hierarchie entlang der räumlichen Zuordnung vollzieht, genauso wie die Probleme der gesellschaftlichen wie politischen Regulierung der Ökonomie sich nur durch die Umgestaltung der räumlichen Produktion verändern lassen, so wird einsichtig, daß der politische Kampf zuallererst von den sozialen Räumen der verstädterten Gesellschaft abhängig ist, vom Stadtteil ebenso wie vom Parlament. Nur so kann das "Regulierungsdefizit der Politik" (Bonder/Röttger 1993b, 23) gerade angesichts der Blockade der supranationalen EU-Ebene ausgeglichen werden und der Krise der Politik, die letztlich nichts weiter ist als die Krise des alten Machtblocks (vgl. Deppe 1993, 53), endlich eine Strategie entgegengesetzt werden, die die jetzige Ohnmacht der politischen Linken gerade in Bezug auf die Einschätzung des westeuropäischen Integrationsprozesses aufzuheben vermag. Eine Weltgesellschaft muß lokal organisiert werden, um durchschaubar zu bleiben, das "Weltdorf" muß transparente Strukturen bekommen, die durchaus überlagert werden von transnationalen Verflechtungen, die selbstverständlich wie Herr und Voy betonen, "einen gewaltigen Fortschritt gegenüber den alten Borniertheiten" (Herr/Voy 1989, 136) darstellen. Es muß gerade im Bereich der Produktion immer klar unterschieden werden, welche Bereiche zentral, welche dezentral zu betreiben sein werden.

Die ganze Komplexität der räumlichen Vernetzung Europas im Zeitalter des Postfordismus konnte hier nicht aufgezeigt werden; vielmehr sollten einige strukturelle Tendenzen und widersprüchliche Entwicklungen sichtbar werden. So konnten Elemente der Euro-City ausgemacht werden, die diese deutlich von denen der Global-City unterscheiden. Die Konturen der Euro-City bestehen typischerweise in einer mittelgroßen Stadt von 500 000 bis einer Million Einwohner, mit einer baulichen Struktur, die eine Überlagerung fordristischer und postfordristischer Elemente sowie älterer Bestände darstellt, mit zumeist gut ausgebauter Infrastruktur, einer hohen Integrationsdichte auf europäischer Ebene. Sie ist weniger von der eigenen Region abgelöst als die Global-City, aber dennoch fast

von den gleichen Widersprüchen durchzogen und mit ähnlichen Problemen konfrontiert, denn auch sie weist eine hohe soziale Segregation entlang von Funktionsräumen auf und hat schwere Mängel an Lebensqualität aufzuweisen. Doch gleichzeitig scheint auch das Lösungspotential größer zu sein, was sich zum Teil schon aus der noch widerstandsfähigen europäischen Kultur und Subkultur erklärt.

Alle Strategien jedenfalls, die nur auf politische Umschichtung von zentralen auf dezentrale Organe setzen, nur über verschiedene Organisationsformen wie Regional-Kooperationen, Zusammenhang von Sozial- und Wirtschaftspolitik (vgl. hierzu, Mayer 1991, Häußermann 1991, Fürst 1992 oder auch Parkinson 1992, 5. Kap.) u.ä. reden, sich somit letztlich im Spannungsfeld von nationalem Zentralstaat und den Städten/Regionen bewegen, lassen doch eine wichtige Dimension aus, so erhellend sie in mancherlei Beziehung auch sein mögen (vgl. die Ausführungen über den dezentralisierten Einheitsstaat in den Niederlanden von Hupe/Toonen 1991). Die relative Übermacht der zentralen Regierungen (je nach Land unterschiedlich) beruht nämlich nicht auf dem reinen politischen Handeln, sondern auf den *konkreten materiellen Vernetzungen*, die hier als reale Verräumlichung benannt wurden und die letztlich wieder Mittel, Vermittlung und Folge von kapitalistischen Akkumulationsmustern darstellen. So wie die Dominanz des Nationalstaats bis in unsere Jahrzehnte auf zentralistisch organisierten Netzen von Energie, Verkehr, Wasser, Abfall, Stadt- und Raumsystem beruhte, bis diese übernational ausgeweitet wurden, so ist die jetzige Strategie der kommunalen und regionalen Politik nichts weiter als das systematische Unterlaufen des Nationalstaats durch multinationale Unternehmen, die hier ihre konkreten räumlichen Verankerungspunkte finden und daher mit diesen Basis-Institutionen kooperieren. Auf diese Weise wird gerade der Sozialstaat dereguliert, indem von seiten des Kapitals eine scheinbar unpolitische Raumpolitik konzeptualisiert und durchgeführt wird, in der die Macht hinter Sprachblasen wie "public private partnership" verschwindet. Auf diese Weise ist die lokale Politik das Kampffeld geworden, denn auch hier werden Gegeninstitutionen entworfen und Gegenbewegungen initiiert, die schon aus Gründen der Unabhängigkeit eine Solar-Strategie verfolgen sollten, d.h. einen gebrauchswertorientierten Umgang mit Raum und Zeit, der sehr gut mit alternativer Beschäftigungspolitik verbunden werden kann, um sich so von zentralen Stoff- und Energieflüssen so weit wie möglich und nötig abzukoppeln.

Wird hiergegen eingewandt, daß die Macht der multinationalen Unternehmen eben auch nur auf multinationaler Ebene zu brechen ist, so halte ich dem entgegen, daß deren Macht auf der oben beschriebenen abstrakten Verräumlichung durch zentralistische Systeme beruht, und ihnen also auch hier das Rückgrat durch echte Dezentralisierung mittels realer Verräumlichung zu brechen ist. Denn wie Lefebvre schon vor über zwanzig Jahren in scheinbar utopischer, letztlich aber nur vorausschauend-präziser Weise schrieb: "So lange die Alltäglichkeit im abstrakten Raum existiert mit seinen sehr konkreten Beschränkungen, so lange es nur technische Verbesserungen gibt, so lange die Räume (der Arbeit, der Erholung, des Wohnens) getrennt bleiben und nur wieder zusammengeführt werden vermittels politischer Kontrolle, solange bleibt das Projekt des 'das Leben verändern' ein Slogan." (Lefebvre, zit.n. Gottdiener 1984, 213)

3. Neue Räumlichkeiten für Europa

Eine Gegenpolitik kann also nicht nur in den üblichen Bahnen ablaufen, sich nicht nur auf ein bißchen Sozialhilfe hier, ein bißchen Regionalförderung da beschränken, sondern muß auch einen materialen Inhalt anbieten, der die Widersprüche der heutigen abstrakten Veräumlichung zugunsten einer gebrauchsorientierten Benutzung aufzuheben verhofft. Dies wäre genau der unbedingte Imperativ des regenerativen Energiemix (Scheer 1993) für ein im emphatischen Sinne würdevolles Leben der Menschen, für einen neuen Gesellschaftsvertrag, für linke Politik; denn "das zentrale sozialökonomische und sozialökologische Projekt der Linken, das erst eine neue Qualität für die Lösung der fundamentalen Krisen bringen kann, ist in meinen Augen die Arbeit für ein solares Energiesystem" (Scheer 1993 b, 37) - und dies nicht nur, weil die "Energiefrage für alle gesellschaftlichen Tätigkeiten" von grundlegender Bedeutung ist und die "Sonnenenergie weiterhin die einzige Energiequelle darstellt, die nicht privatisierbar ist, sondern auch deshalb, weil nur so die Linke durch einen neuen strategischen Entwurf wieder politikfähig wird." (vgl. ebd.)

Das vielleicht fortgeschrittenste Beispiel dieser Art scheint mir die Internationale Bauausstellung Emscher-Park darzustellen, die sich von Duisburg über Bottrop, Castrop-Rauxel, Wanne-Eickel bis nach Bergkamen mit einer Fläche von 803 qkm erstreckt, auf der 2 Mio. Menschen in 17 Städten leben. Diese Region ist allein durch Schwerindustrie geprägt, die Emscher Region "wurde zu einer riesigen Maschine zur Produktion von Kohle und Stahl" (Siebel 1992, 214), die inzwischen den schwierigsten Fall von alten Industrieregionen darstellt: deindustrialisierte, verbrauchte Landschaft, Langzeitarbeitslose und "eine verstädterte Landschaft ohne Stadt" (ebd., 215). Dagegen wurden als alternative Ziele der IBA formuliert: 1. ökologische Altlasten aufzuarbeiten, 2. soziale Integration voranzutreiben und 3. eine neue Kultur der Stadt hervorzubringen, denn: "Die Erneuerung der Region wird dann langfristig erfolgreich sein, wenn es gelingt, sie zu einem attraktiven Ort urbanen Lebens zu machen. Urbanität kann der Region nicht übergestülpt werden, sie muß sich entwickeln - in der Auseinandersetzung mit den ökologischen, sozialen und baulichen Problemen, die die alte Industriegesellschaft hinterlassen hat, und mit den Anforderungen, die die neue, von Dienstleistungen geprägte Gesellschaft stellt." (ebd., 216) Die Potentiale einer solchen Entwicklung sind dabei vor allem die Nähe zum "Zentrum der Wachstumsschiene der Europäischen Gemeinschaft, die sich von London am Rhein entlang bis nach Mailand erstreckt", eine qualifizierte Bevölkerung in hoher Dichte, ein dichtes Verkehrsnetz, eine polyzentrische, daher flexible und gleichgewichtige Siedlungsstruktur, schöne Gartensiedlungen, eine Fülle von Freiflächen, schließlich "Siedlungs- und Lebensformen, in denen Wohnen und Arbeiten räumlich und zeitlich enger verflochten sind und die die Chance bieten, eine neue urbane Lebensqualität jenseits des Funktionalismus zu entwickeln." (ebd. 217)

Deshalb kann sich die Regionalentwicklung nicht an den üblichen Strategien orientieren: "Die IBA Emscher Park soll die Emscher-Region nicht dadurch konkurrenzfähig machen, daß sie einen Entwicklungspfad einschlägt, der längst von modernen, prosperierenden Regionen wie Frankfurt, München und Stuttgart besetzt ist. Die Region soll vielmehr eine eigene und zukunftssträchtige Modernität gerade dadurch gewinnen, daß sie sich ihren ureigenen Problemen stellt. Die Krise der Region kann selber als ein produktives Moment aufgefaßt werden. Sie zwingt dazu, neue Wege zu gehen, und sie bietet zugleich

den Stoff für die Entfaltung einer eigenen Modernität." (ebd., 221) Nötig dafür ist dezentrale Organisation, Planung von unten und vor Ort, die sich aber nicht nur auf die alte Industrie beziehen kann und soll: "Sie soll Modelle entwickeln für die Zukunft des ökologischen Bauens und für künftige Formen des Wohnens und Arbeitens. (...) Das nördliche Ruhrgebiet ist typisch für moderne Siedlungsformen, wie sie im verstädterten Umland aller großen Ballungsgebiete zu finden sind, denn Stadtentwicklung findet heute vorwiegend im Umland statt. Im nördlichen Ruhrgebiet sind die charakteristischen Züge moderner Stadtentwicklung nur besonders offensichtlich, weil keine vorindustriellen Stadtstrukturen den Blick ablenken." (ebd., 222) So denkt Siebel denn auch schon in die Zukunft: "Die bauliche und ökologische Erneuerung bedingt die soziale Erneuerung und setzt diese zugleich voraus. Ökologischer Stadtbau wird ohne Änderung der Lebensweise wenig bewirken. Außerdem müssen Städte- und Wohnungsbau Räume schaffen, die auch noch in fünfzig Jahren den dann üblichen Lebensstilen und Wohnformen genügen können." (ebd., 222) Diesem Beispiel entsprechend müßte ein Solar- und Sozialraum Europa als nicht begrenzender, sondern Möglichkeiten für Gemeinschaft schaffender Raum gestaltet werden.

Als Gesamtprojekt ginge es darum, die Stadt als Erlebnisraum wiederherzustellen, damit auch die Stadt wieder aus ihrer Rolle als sozialer, funktioneller Fabrik in die Öffentlichkeit zurückzuholen und ihr ihre alten Funktionen zurückzugeben, die sie zumindest teilweise in anderen Jahrhunderten erfüllte und die sie mithilfe der heutigen technischen Möglichkeiten noch viel besser erfüllen könnte. Wobei dieses Vorhaben selbstverständlich im engeren architektonischen Sinne konkret zu gestalten wäre, was vor allem die Umsetzung der Möglichkeiten der solaren Wärmeengewinnung und der damit verbundenen Solarorientierung (vgl. dazu ausführlich P. Krusche u.a. 1982 und Knoll/Kreibich 1992) im Städtebau bedeuten, was zu veränderten Grundrissen im Haus wie in der Stadt, ebenso aber auch zu veränderten Verhaltensweisen führen würde. Räumliche Funktionsmischung ist so heute zur Vermeidung von Verkehr nötig, indem die Entfernungen wieder verkürzt, die Viertel wieder mit gewerblichem Leben erfüllt werden; zur Durchgrünung der Stadt mit Erholungsflächen, die mehr wäre als bloß eine schicke grüne Verpackung derselben und zur Verringerung der heutigen Energieverschwendung, indem zum Beispiel die Abwärme von Klein- oder Großbetrieben zur Beheizung von Wohngebäuden genutzt werden kann (vgl. dazu verschiedene Vorschläge in Architektur und Natur 1989 und Krusche 1989), und der gesamte Raum nach seinen energetischen Potentialen qualifiziert wird. *Denn sowohl das Problem von Energie, Erholungsflächen wie Verkehr kann keiner Lösung zugeführt werden, so bald sie verdinglicht als vollkommen eigenes Gebiet gesehen werden und nicht vor allem als bestimmte Aspekte der heutigen städtischen Lebensweise, welche auf einer bestimmten Produktion des Raumes beruht*, die sich in den Strukturen des Städtebaus in dieser Weise kristallisiert haben und erst in einer qualifizierten Einheit unterschiedlichster Nutzungen in derselben Räumlichkeit als zu integrierende Bestandteile der menschlichen Gesellschaft beachtet werden. Das eben wäre die Aufhebung der fordistischen Zersplitterung des Raums, die heute als postfordistische nur auf die Spitze getrieben wird, indem das Lokale entsorgt und sich die Örtlichkeit im Privaten oder im Medialen verliert (vgl. Hoffmann-Axthelm 1993, 232 u. 241).

Auch wenn die Stadt, als wesentliche Gestaltung der Raumform, in sich widersprüchlich und "indifferent gegenüber jeder ihrer eigenen Differenz" ist, so ist sie doch nicht gleichgültig gegen jeglichen Unterschied, bringt neue Unterschiede und damit Konflikte hervor. "Ist das nicht die Ursache und der Sinn dieses rationalen Deliriums, das wir Stadt, Verstädterung nennen?" fragt Henri Lefebvre ketzerisch. (Lefebvre 1990, 127) Die Politik

des Raums und neuer Landschaften ist "daher kaum getrennt vom 'Hauptwiderspruch zwischen Kapital und Arbeit', sondern ihr sinnfälliger Ausdruck. Da es sich bei der Produktion des Raumes nicht um eine flächenbezogene Aktivität handelt, sondern um eine Aktivität mit räumlichen Dimensionen, sind die sozialen Verhältnisse davon insgesamt betroffen." (Keil 1992, 478)

Der erste Schritt zu einer bestimmten Negation dieses Zustandes wäre die Konstitution eines neuen Typus europäischer Städte, die ihre materielle Abhängigkeit von den zentralisierten Systemen kappen und somit wieder selbstständige Politik machen könnten, ohne daß bei geeigneten Maßnahmen eine neue Kleinstaaterei das Ergebnis wäre. Wie ein verändertes Leben aussehen könnte, resümiert Krusche als die Möglichkeiten eines ökologischen Bauens, das die wirkliche Aufgabe einer neuen Produktion des Raumes darstellte, indem sie diesen gebrauchswerthaft produzierte (vgl. Tjaden 1990) und damit wohl auf dem Weg wäre, den paradoxen Charakter der Stadt aufzuheben: "Ökologisches Bauen stellt den Versuch dar, menschliche Lebensformen in Harmonie mit der Natur zu organisieren, ohne dabei die Vorteile moderner Technologie ungenutzt zu lassen. Bei fortschreitender Entwicklung und Anwendung im großen Maßstab könnte in fünfzig Jahren eine weitgehende ökologische Anpassung der Bausubstanz erreicht sein. (...) Am Ende dieser Entwicklung wäre ein Wirtschaftssystem entstanden, das sich mit dem Natursystem harmonisiert hat, das mit einem Minimum von Energie und Rohstoffen ein Maximum an Produktivität erreicht sowie für alle Bewohner ein Höchstmaß an wirtschaftlicher Stabilität und Lebensqualität ermöglicht. Wir haben heute das Wissen und die technischen Möglichkeiten, diesen Weg zu beschreiten." (Krusche 1989, 127) Und dieser Weg müßte in Europa beginnen.

Literatur

- E. Altwater/B. Mahnkopf: Die Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung, Münster 1993
- Architektur + Natur - Baukultur Morgen. Erweiterte Dokumentation des DEBAU-Kongresses 1987: "Bauen und Ökologie: Herausforderung für Planer, Hersteller und Nutzer", Bonn-Hamburg 1989
- L. Benevolo: Die Geschichte der Stadt, Erweiterte Ausgabe, Ffm 1983
- H.-J. Bieling: Nationalstaat und Migration im Postfordismus - Gewerkschaften vor der Zerreißprobe, Studie der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) Nr. 2, Marburg 1993
- B. Blanke (Hg.): Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen 'dezentraler' Politik, PVS Sonderheft 22/1991, Opladen 1991
- M. Bonder/B. Röttger: Triaden-Politik oder gesellschafts- und strukturpolitische Neuordnung Europas?, in: SPW 69/ 1993, S. 22-27
- R. Borst u.a. (Hg.): Das neue Gesicht der Städte. Theoretische Ansätze und empirische Befunde aus der internationalen Debatte, Basel 1990
- K. Brake: Zur systematischen Erklärung unserer Siedlungsentwicklung. Oder: gibt es eine zusammenhängende Theorie territorialer Strukturierung?, in: W. Prigge 1987, S. 125-139

- U. Bullmann: Zur "Identität der lokalen Ebene". Aussichten zwischen kommunaler Praxis und politikwissenschaftlicher Theorie, in: Blanke 1991, 72-92
- K. Busch: Umbruch in Europa. Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes, Köln 1992
- F. Deppe/M. Felder: Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft, Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG), Nr. 10, Marburg 1993
- I. Elander/S. Montin: Dezentralisierung und Kontrolle. Die Beziehungen zwischen der zentralen Regierung und den Kommunen in Schweden, in: Blanke 1991, S. 308-336
- J.R. Feagin/M.P. Smith: 'Global Cities' und neue internationale Arbeitsteilung, in: Borst u.a. 1990, S. 62-88
- K. Frampton: Die Architektur der Moderne. Eine kritische Baugeschichte. Stuttgart 1989
- D. Fürst: Stadt und Region in Verdichtungsräumen, in: Blanke 1991, S. 93-112
- D. Fürst: Regionen in Europa - Herausforderungen für die kommunale Zusammenarbeit, in: Kohler-Koch 1992, S. 313-324
- M. Gottdiener: Debate on the Theory of Space: Toward an Urban Praxis, in: M.P. Smith (Hg.): Cities in Transformation. Class, Capital and the State, Beverly Hills 1984
- M. Gottdiener: Krisentheorie und räumliche Umstrukturierung: Das Beispiel USA, in: R. Borst u.a. 1990, S. 151- 169
- H. Häußermann (Hg.): Stadt und Raum, Pfaffenweiler 1990
- H. Häußermann/W. Siebel: Neue Urbanität, Ffm 1987
- H. Häußermann: Die Bedeutung 'lokaler Politik' - neue Forschung zu einem alten Thema, in: Blanke 1991, S. 35-51
- H. Häußermann (Hg.): Ökonomie und Politik in alten Stadtregionen. Probleme der Stadt- und Regionalentwicklung in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, Basel u.a. 1992
- D. Harvey: Flexible Akkumulation durch Urbanisierung. Reflektionen über 'Postmodernismus' in amerikanischen Städten, in: Borst u.a. 1990, S. 39-61
- H. Herr/K. Voy: Währungskonkurrenz und Deregulierung der Weltwirtschaft. Entwicklungen und Alternativen der Währungspolitik der Bundesrepublik und der Europäischen Gemeinschaften, Marburg 1989
- H. Heynen/A. Loeckx/M. Smets: Peripherie: Erforschung einer Problematik, in: Kommission der EG 1990b
- Th. Hilpert: Die funktionelle Stadt. Le Corbusiers Stadtvision - Bedingungen, Motive, Hintergründe, Braunschweig 1978
- Th. Hilpert (Hg.): Die Charta von Athen. Historisch-kritische Ausgabe. Mit einer Einleitung von Th. Hilpert, Braunschweig/Wiesbaden 1984

- J. Hirsch/R. Roth: Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-Fordismus, Hamburg 1986
- J. Hirsch: Kapitalismus ohne Alternative?, Hamburg 1990
- J. Hirsch: Internationale Regulation. Bedingungen von Dominanz, Abhängigkeit und Entwicklung, in: Das Argument 3/4 1993a, S. 195-222
- J. Hirsch: Nationalstaat, Nationalismus und der Verlust der Räume, in: links 12/93, S. 37-40
- D. Hoffmann-Axthelm: Die dritte Stadt, Ffm 1993
- P. Hupe /Th. Toonen: Die Gemeinde als Co-Staat. Dezentralisierung in den Niederlanden, in: Blanke 1991, S. 337-354
- D. Ipsen: Stadt und Land - Metamorphosen einer Beziehung, in: Häußermann 1990, S. 115-156
- R. Keil: Die Produktion des Raumes: Auswege aus der Krise des Fordismus und Dispositiv für progressive Politik? Eine Entgegnung auf James O'Connor, in: Prokla 3/1992, S. 476-483
- R. Keil: Weltsstadt - Stadt der Welt. Internationalisierung und lokale Politik in Los Angeles, Münster 1993
- B. Kohler-Koch (Hg.): Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1992
- Kommission der EG (Hg.): Grünbuch. Über die Städtische Umwelt, Luxemburg 1990a
- Kommission der EG (Hg.): Städtische Umwelt - Beiträge von Sachverständigen, Luxemburg 1990b
- M. Knoll/R. Kreibitz: Solar-City. Sonnenenergie für die lebenswerte Stadt, Weinheim und Basel 1992
- S. Krätke: Städte im Umbruch. Städtische Hierarchien und Raumgefüge im Prozeß gesellschaftlicher Restrukturierung, in: R. Borst 1990, S. 7-38
- S. Krätke: Strukturwandel der Städte. Städtisches System und Grundstücksmarkt in der 'post-fordistischen' Ära, Ffm 1991
- P. Krusche u.a.: Ökologisches Bauen, Wiesbaden 1982
- P. Krusche: Bauen, umweltverträglich, in: Architektur + Natur 1989
- D. Läßle: Zur Diskussion über "Lange Wellen", "Raumzyklen" und gesellschaftliche Restrukturierung, in: W. Prigge 1987, S. 59-78
- D. Läßle: Essay über den Raum. Für ein gesellschaftswissenschaftliches Raumkonzept, in: Häußermann 1988, S. 157-207
- D. Läßle (Hg.): Güterverkehr, Logistik und Umwelt, Berlin 1993
- D. Leborgne und Alain Lipietz: Neue Technologien, neue Regulationsweisen: einige räumliche Implikationen, in: R. Borst 1990, S. 109-129
- H. Lefebvre: Die Revolution der Städte, Ffm (1970) 1990
- H. Lefebvre: La production de l'espace, Paris 1974

- R.M. Lepsius: Zwischen Nationalstaatlichkeit und westeuropäischer Integration, in: Kohler-Koch 1992, 180-192
- M. Mayer: Die unternehmerische Stadt, in: R.Borst u.a. 1990, S. 190-208
- M. Mayer: Neue Trends in der Stadtpolitik - eine Herausforderung für die lokale Politikforschung, in: Blanke 1991, 51-71
- U. Menzel: Virtuelle Transfers ersetzen reale Beziehungen, in: FR 14.6. 1993, S. 16
- F. Moulaert/E. Swyngedouw: Regionalentwicklung und die Geographie flexibler Produktionssysteme. Theoretische Auseinandersetzung und empirische Belege aus Westeuropa und den USA, in: R. Borst u.a. 1990, S. 87-108
- R. Neef: Der lokale Staat in Frankreich, in: Blanke 1991, 355-379
- J. O'Connor: Kein Ausweg? Die Ökonomie der 90er Jahre, in: Prokla 3/1992, S. 461-475
- M. Parkinson/European Institute of Urban Affairs: Urbanisation and the Functions of Cities in the European Community. Herausgegeben von: Commission of the European Communities, Directorate-General for Regional Policies, Brüssel/Luxemburg 1992
- S. Piattoni: Die Beziehungen zwischen dem Zentrum und der lokalen Ebene im Rahmen der Förderungspolitik in Süditalien, in: Blanke 1991, S. 380-399
- J. Prieue: Krisenzyklen und Stagnationstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland. Die krisentheoretische Debatte, Köln 1988
- W. Prigge (Hg.): Die Materialität des Städtischen, Basel 1987
- P. Saunders: Soziologie der Stadt, Ffm 1987
- L. Schätzl: Einführung in die Wirtschaftsgeographie, Berlin 1978
- H. Scheer: Sonnenstrategie - Politik ohne Alternative, München 1993a
- H. Scheer: Auf dem Weg zu einer neuen Neuen Linken, in: SPW 72/1993, S. 35-37
- R. Schoonbrodt: Charakteristische Elemente der Urbanen Entwicklung am Beispiel einiger europäischer Städte, in: Kommission der EG 1990b, S. 85-92
- M. Storper/A. J. Scott: Geographische Grundlagen und gesellschaftliche Regulation flexibler Produktionskomplexe, in: R. Borst u.a. 1990, S. 130-149
- R. Sturm: Binnendifferenzierung von Staaten, Förderalismus, Regionalismus, Dezentralisierung, in: Kohler-Koch 1992, 337-342
- K.H. Tjaden: Mensch - Gesellschaftsformation - Biosphäre, Marburg 1990
- G. Vickery: Global Industries and National Policies, in: OECD OBSERVER 179, Dec. 1992
- A. Windhoff-Héretier: Gegen den Strom nationaler Politik. Zum Verhältnis zwischen Metropolen und Zentralstaat - das Beispiel London und New York, in: Blanke 1991, 259-282

Anja Bultemeier

Sozialer Sprengstoff in der EU? - Zur integrationspolitischen Bedeutung der Arbeitslosigkeit

Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit erreicht in fast allen Ländern der Europäischen Union historische Dimensionen. Ein Wendepunkt dieser Entwicklung ist nicht in Sicht. Führende Wirtschaftsforschungsinstitute und internationale Organisationen prognostizieren vielmehr ein weiteres Ansteigen der Arbeitslosigkeit jenseits des konjunkturellen Verlaufs. Dies hat Politiker unterschiedlicher Provenienz veranlaßt, Konzepte gegen die Arbeitslosigkeit vorzulegen. Im Mittelpunkt stehen dabei traditionelle Wachstumsstrategien, die vorwiegend am Arbeitsmarkt ansetzen. Durch Lohnzurückhaltung, die Expansion eines Niedriglohnssektors sowie Einstiegsstarife sollen Investitionen stimuliert und "Problemgruppen" selektiv in das Beschäftigungssystem integriert werden. Als Beispiele hierfür mögen der Lohnstop in Belgien, die Diskussion um den "zweiten Arbeitsmarkt" in der Bundesrepublik sowie die Einführung sogenannter Lehrlingsverträge in Spanien genügen, die - unabhängig von Mindestlohnbestimmungen, Arbeitslosenunterstützung und Alterssicherung - zunehmend auch Arbeitsverträge älterer Arbeitnehmer ersetzen.¹ Durch die Fortsetzung der Politikkonzeptionen der 80er Jahre - auch das von der EU-Kommission vorgelegte 'Weißbuch' für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung baut in Grundzügen darauf auf - kann die Arbeitslosigkeit jedoch nicht beseitigt werden. Die Beschäftigungskrise als Folge eines veränderten Akkumulationsmodells läßt sich allein durch Wachstum nicht lösen²: weder durch ökologisches Wachstum noch durch Wachstum in der von der EU-Kommission forcierten Strategierichtung angebotsorientierter Modernisierung.

Letztlich wird die Beschäftigungskrise nicht ohne Auswirkungen auf den Integrationsprozeß bleiben. Vor dem Hintergrund der begrenzten Lösungskapazität traditioneller Wachstumsstrategien wird die dem Integrationsprozeß zugrunde liegende Prämisse weltmarktkonformer Modernisierung und die daran orientierte Ausgestaltung des EU-Systems zunehmend fragwürdig. Dies gilt umso mehr, als gerade dadurch die Bedingungen (mit)erzeugt werden, die verantwortlich für die neue Qualität der Arbeitslosigkeit sind. Damit bleibt das dem Integrationsprozeß eingeschriebene "Wohlstandspostulat" angesichts der Verschärfung sozialer Fragmentierungen uneingelöst. Der Verlust von Legitimationsressourcen fördert die Instabilitätsmomente im Integrationsprozeß.

Im ersten Teil des Artikels werden die empirischen Daten der qualitativen und quantitativen Strukturveränderungen des Arbeitsmarktes ausgewertet. Danach geht es im zweiten Teil um die Ursachen der Arbeitslosigkeit unter veränderten historischen Bedingungen. Die hohe Arbeitslosigkeit - so die vertretene These - resultiert aus dem Verlust der gesellschaftlichen Verankerung des ökonomischen Systems unter den Bedingungen neoliberaler Hegemonie. Der dritte Teil schließlich befaßt sich mit der integrationspolitischen Bedeutung der Arbeitslosigkeit. Ausgehend von der Orientierung und Ausgestaltung des Integrationsprozesses soll gezeigt werden, daß sich die Widersprüche der kapitalistischen Akkumulationsdynamik in Widersprüche des Integrationsprozesses selbst transformieren.

¹ "Erfolgreiche Suche nach Arbeit läßt Spaniens Jugend verzweifeln", Frankfurter Rundschau vom 21.03.1994.

² Vgl. hierzu auch Jan Prieue: Marktvertrauen reicht nicht. Wege und Irrwege aus der deutschen Beschäftigungsfalle; Freitag, Nr. 27 vom 1. Juli 1994, S. 6.

Damit wird gerade jene Loslösung des ökonomischen Systems forciert, die wesentlich für die Arbeitslosigkeit und damit die gesellschaftlichen Friktionen in den Nationalstaaten verantwortlich ist.

1. Arbeitsmarktveränderungen

Anzeichen einer strukturellen Veränderung des Arbeitsmarktes sind bereits in der massiven Zunahme neuer Arbeitsformen jenseits des "Normalarbeitsverhältnisses" seit Beginn des letzten Jahrzehnts erkennbar. Die weitreichende nationalstaatliche Regulierung des Arbeitsmarktes wird zugunsten deformalisierter und informalisierter Arbeitsformen³ teilweise aufgehoben, der Arbeitsmarkt den Funktionsanforderungen der Kapitalmärkte mehr und mehr angepaßt. Bestimmend für die Krise Anfang der 90er Jahre sind darüberhinaus der wachsende Umfang der Arbeitslosigkeit und die Ausweitung der davon betroffenen Erwerbspersonengruppen. Die negative Dynamik der dominanten Marktlogik artikuliert sich nicht zuletzt im definitiven "Abschied von der Vollbeschäftigung".

Die qualitativen Veränderungen der Arbeit im 'Neoliberalen Jahrzehnt'

Neoliberale Politikstrategien haben in allen Mitgliedsländern der EU neue Arbeitsformen gefördert. Die konkreten Durchsetzungsmodi und die länderspezifischen Besonderheiten resultieren aus institutionellen und strukturellen Unterschieden, z.B. hinsichtlich des Tertiärisierungsgrades. Auffällig sind drei Tendenzen: die Zunahme von Teilzeitarbeit, von befristeten Arbeitsverhältnissen und von 'neuer Selbständigkeit'.

Außer in Portugal und Griechenland nahm die **Teilzeitarbeit**⁴ in allen Ländern während der 80er Jahre zu. Die höchsten Wachstumsraten der Teilzeitbeschäftigten zwischen 1979 und 1990 waren in den Niederlanden (100%), Belgien (70%), Irland (59%), Frankreich (46%) und Großbritannien (33%) zu verzeichnen. Für das Beschäftigungswachstum in der zweiten Hälfte der 80er Jahre kommt der Teilzeitarbeit damit eine überproportionale Bedeutung zu. Auffällig sind vor allem die strukturellen Unterschiede zwischen den nördlichen und den südlichen EU-Ländern. Während die nördlichen Länder mit den Niederlanden an der Spitze (Teilzeitquote von 34,3%⁵), gefolgt von Dänemark (23,7% für 1988) und Großbritannien (28% für 1994⁶) relativ hohe Teilzeitquoten verzeichnen, ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in den südlichen Ländern (Portugal

³ Deformalisierung beschreibt dabei den Prozeß der "Herauslösung der Arbeit aus den 'normalen' Formen der ökonomischen, sozialen und rechtlichen Gestaltung", während Informalisierung insbesondere Schwarzarbeit, Heimarbeit, Scheinselbständigkeit usw. erfaßt, also Arbeiten, die "nicht förmlich, d.h. weder tarifvertraglich noch voll gewerkschaftlich geschützt sind, weil sie in der Regel außerhalb des Sozialleistungssystems, also in hohem Maße dereguliert durchgeführt werden". Elmar Altvater, Birgit Mahnkopf: Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung - Tarifpolitik nach Maastricht, Münster 1993, S. 138f.

⁴ Ulrich Walwei verweist darauf, daß es in den meisten EU Ländern keine rechtlich definierten Grundlagen der Teilzeitbeschäftigung gibt. Teilzeitbeschäftigung liegt vor, "wenn die individuelle Arbeitszeit des Teilzeitbeschäftigten unter der durch Gesetz oder Tarifvertrag geregelten Vollzeitbeschäftigung liegt". Von dieser Definition weichen Frankreich (Unterschreitung der normalen Arbeitszeit um 1/5) und Spanien (nicht mehr als 1/3 der normalen Arbeitszeit) ab. Ulrich Walwei: Atypische Beschäftigungsformen in EG-Ländern; in: WSI-Mitteilungen, Nr. 9/1993.

⁵ "In Holland ist Teilzeit oft das kleinere Übel", Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.01.94.

⁶ "London empfiehlt Partnern das eigene flexible Modell", Handelsblatt vom 25.03.94.

5,9% 1989, Spanien 4,8% 1989, Griechenland 5,5% 1988) eher gering. Wie sich später zeigen wird, ist das Verhältnis bei der befristeten Beschäftigung genau umgekehrt.⁷

Ulrich Walwei verweist auf den engen Zusammenhang von hohen Teilzeitquoten und Geringfügigkeitsgrenzen bei der arbeits- und sozialrechtlichen Regulierung. So bestehen in den Ländern mit den höchsten Teilzeitquoten (Niederlande, Dänemark und Großbritannien) nicht nur Beschränkungen hinsichtlich der Arbeitslosenversicherungssysteme, sondern auch beim arbeitsrechtlichen Schutz - er besitzt traditionell zumindest formal Allgemeingültigkeit - und den Mindestlohnbestimmungen; letzteres gilt nicht für Dänemark. Daher ist es auch nicht verwunderlich, daß in diesen Ländern der Anteil geringfügiger Teilzeitarbeit (unter zehn Stunden) besonders hoch ist. In den Niederlanden sind ca. ein Drittel der teilzeitbeschäftigten Männer und Frauen unter zehn Stunden tätig.

Insgesamt erlauben die detaillierten Daten über die Entwicklung der Teilzeitarbeit jedoch keine einheitliche Bewertung. Die nationalstaatliche Regulierungsdichte, die geschlechtliche Aufgliederung und die Zeitanteile, die sich unter dem Sammelbegriff 'Teilzeit' subsumieren, sind zu unterschiedlich. Evident ist der Zusammenhang zwischen einer extrem geringen Regulierungsdichte und einer hohen Teilzeitquote mit einem hohen Anteil geringfügiger Teilzeitarbeit in Großbritannien und den Niederlanden; hier ist Teilzeitarbeit in ihrer deformalisierten Form weit verbreitet.

Scheinbar im Gegensatz dazu weisen Mark Carley und Oliver Suri in einer Untersuchung zu atypischer Beschäftigung in Großbritannien darauf hin, daß die rechtliche Benachteiligung der Teilzeitbeschäftigten nicht notwendigerweise zu minderwertigen Beschäftigungsbedingungen und -verhältnissen führen muß. "Während dies traditionell der Fall war, gab es in den vergangenen Jahren zahlreiche Hinweise darauf, daß die Lücke zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeitnehmern sich in vielerlei Hinsicht schließt."⁸ Bezugspunkt ist die Umfrage des Industrial Relation Services vom April 1993 bei 68 Organisationen, die Teilzeitkräfte beschäftigen. Demnach behandelt die Mehrzahl der Arbeitgeber (80%) Teilzeitkräfte in weiten Bereichen auf einer gleichen oder anteiligen Grundlage wie Vollzeitbeschäftigte. Die Diskrepanz zwischen sozial- und arbeitsrechtlicher Ungleichbehandlung und (eingeschränkter) arbeitsvertraglicher Gleichbehandlung deutet auf eine "Normalisierung" und damit auch Generalisierung dieser Arbeitsform hin, die als Zwischenglied zwischen vollständiger Absicherung und weitreichender Prekarisierung fungiert. Dem entspricht auch die Begründung der Arbeitgeber für die Beschäftigung von Teilzeitarbeitskräften in Großbritannien. Die Ergebnisse des Employers' Labour Use Survey (ELUS) von 1987 zeigen, daß sogenannte "neue Gründe" - die Senkung der Lohn- und Lohnnebenkosten, ein niedriger Organisationsgrad bei Teilzeitkräften, weniger Arbeitnehmerrechte usw. - bei nicht mehr als 9% der Arbeitgeber eine Rolle spielen. Vielmehr herrschen traditionelle Gründe, wie die Anpassung der Beschäftigtenzahlen an Nachfragemuster und die begrenzte Zeit, die eine Aufgabenausführung in Anspruch nimmt, vor.⁹

Dieses auf Großbritannien bezogene Ergebnis bestätigt die Untersuchung der Münchner Infratest Sozialforschung GmbH in acht europäischen Ländern zwischen 1989 und 1990. Befragt wurden Manager und Personalvertreter in insgesamt 3520 Unternehmen. Im

⁷ Ulrich Walwei: Atypische Beschäftigungsformen ...a.a.O., S. 586.

⁸ Mark Carley, Oliver Suri: Atypische Beschäftigung in Großbritannien; in: WSI-Mitteilungen, Nr. 9/1993, S. 604.

⁹ Ebd., S. 605.

Vordergrund bei der Einführung von Teilzeitarbeit steht demnach die Möglichkeit, die Arbeitszeit flexibler zu gestalten, während direkte Kostenvorteile selten erwähnt wurden. Hingewiesen wird jedoch auf "deutliche strukturelle Unterschiede in der Ausgestaltung der Teilzeitarbeit": "Hatten sich die Arbeitgeber durchgesetzt, so gab es überdurchschnittlich oft kurze Wochenarbeitszeiten unter 20 Stunden, einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Frauen und Teilzeitkräften ohne qualifizierte Berufsausbildung."¹⁰ Somit ist anzunehmen, daß entgegen den Verlautbarungen auch Möglichkeiten zur Kostensenkung durch Teilzeitarbeit genutzt werden.

Die Ergebnisse der genannten Befragungen deuten auf eine "doppelte Motivstruktur" der Unternehmen bei der Beschäftigung von Teilzeitarbeitskräften hin: Auf der einen Seite zeichnet sich eine "Normalisierung" der Teilzeitarbeit ab, die das gestiegene Interesse der Unternehmen (höhere Konkurrenzfähigkeit, höhere Produktivität, höhere Qualität der Produkte und Dienstleistungen, weniger Fehlzeiten, usw.) als auch das gestiegene Interesse der Beschäftigten - zum Teil aufgrund gesellschaftlicher Zwänge - an solchen Arbeitsformen reflektiert.¹¹ Daraus kann eine Angleichung der Beschäftigungsbedingungen selbst in den Ländern resultieren, die eine arbeitsrechtliche Ungleichbehandlung ermöglichen. Auf der anderen Seite ist die "Normalisierung" jedoch als Prozeß "schleichender Deformalisierung" zu begreifen, da in Krisenzeiten die Lücken der sozial- und arbeitsrechtlichen Regulierung nach Bedarf abgestuft genutzt werden können.

Die **befristete Beschäftigung**¹² bildet einen weiteren Bereich, der sich in den 80er Jahren stark ausgeweitet hat. In den einzelnen Mitgliedsländern der EU ist hier im Verhältnis zur Teilzeitarbeit eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten: Überproportionale Bedeutung hat die befristete Beschäftigung in den südlichen EU-Ländern. Der Anteil lag 1989 in Spanien bei 26,6%, in Portugal bei 18,7% und in Griechenland bei 17,2%. Spanien wies dabei zwischen 1987 und 1989 mit 9% die höchste Anteilssteigerung innerhalb der EU-Länder auf. Aber auch Frankreich (3,3% - 8,5%), Irland (6,2% - 8,6%) und die Niederlande (5,7% - 8,5%) konnten zwischen 1983 und 1989 eine nachhaltige Zunahme befristeter Beschäftigungsverhältnisse verbuchen.¹³

¹⁰ "In Holland ist Teilzeit oft das kleinere Übel", Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.01.1994.

¹¹ Die Diskussion in den Medien der BRD über eine Erhöhung der Teilzeitquote als Lösung des Beschäftigungsproblems deutet auf die wachsende Bedeutung solcher Arbeitsformen hin. Dabei nimmt die Ausstrahlungskraft des "Niederländischen Weges" zu. Jagoda erwartet bei einer Anhebung der Teilzeitquote auf das niederländische Niveau 2 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze; Helmut Kohl hat sich ebenfalls für die Schaffung von mehr Teilzeitarbeitsplätzen ausgesprochen. (FAZ vom 12.02.1994) Zukünftig dürfte die Ausweitung und Bedeutung der Teilzeitarbeit zur Bekämpfung der Beschäftigungskrise in Europa zunehmen. Eine im Auftrag der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen durchgeführte Betriebsbefragung legt die Vermutung nahe, "daß in keinem der untersuchten Länder der Höhepunkt der Teilzeitarbeit erreicht ist". In Firmen, die bereits jetzt Teilzeitarbeit verwenden, gehen die Geschäftsleitungen mit Mehrheit von einem Ansteigen der Zahl der Teilzeitbeschäftigten in den nächsten drei Jahren aus. Ein beachtenswerter Teil der Firmen, in denen bisher keine Teilzeitarbeit angewendet wird, ist an der Einführung dieser Beschäftigungsform interessiert. Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: Teilzeitarbeit in der Europäischen Gemeinschaft: Gesellschaftliche und wirtschaftliche Aspekte, Luxemburg 1993.

¹² Von einem befristeten Beschäftigungsverhältnis kann man sprechen, "wenn ein Unternehmer eine Arbeitskraft entweder nur für einen von vornherein festgelegten Zeitraum oder nur für eine spezifische Aufgabe mit begrenzter Dauer einstellt. Abzugrenzen sind befristete Arbeitsverträge mit Arbeitern und Angestellten von anderen Tätigkeiten mit befristetem Zeitumfang, wie z.B. Leiharbeit, öffentlich subventionierte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Ausbildungs- und Praktikantenverträge, Beamte (auf Zeit, auf Widerruf oder zur Probe), Zeitsoldaten, Wehrpflichtige und Zivildienstleistende sowie Selbständige mit Werkverträgen." Ulrich Walwei: Atypische Beschäftigungsformen ...a.a.O, S 588.

¹³ Die Ausführungen beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf ebd.

Von besonderer Bedeutung ist neben der quantitativen Zunahme die sektorale Ausdehnung. Während sich befristete Beschäftigungsverhältnisse vor allem in den südlichen EU-Ländern traditionell auf den Bereich der Land- und Forstwirtschaft konzentrierten, gewinnt diese Beschäftigungsform im Laufe der 80er Jahre auch in anderen Sektoren zunehmend an Bedeutung: im Verarbeitende Gewerbe mit nahezu 25% befristeter Verträge in Spanien, im Baugewerbe mit einem Anteil von über 60% in Griechenland, in den Finanz- und Unternehmensdienstleistungen mit einem Anteil von 25% in Spanien. In den Ländern, die nach Spanien die höchsten Anteilsgewinne aufweisen - Frankreich, die Niederlande und Irland - läßt sich keine eindeutige Struktur erkennen. In Frankreich und den Niederlanden nimmt die befristete Beschäftigung in allen Wirtschaftsbereichen zu, in Irland ist eine Verschiebung vom Transport- und Kommunikationswesen sowie den Finanz- und Unternehmensdienstleistungen zum Baugewerbe- und zum Handel festzustellen.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß befristete Beschäftigungsverhältnisse mit Ausnahme von Belgien und Italien in allen EU-Ländern zunahmten und nahezu in allen Wirtschaftsbereichen an Bedeutung gewannen. In den südlichen Ländern, allen voran Spanien, ist der Anteil solcher Arbeitsformen besonders hoch, wobei die Konzentration auf die Landwirtschaft zugunsten einer allgemeinen Ausweitung auf andere Wirtschaftsbereiche auf hohem Niveau aufgehoben wird. Das Ausmaß befristeter Arbeitsverträge hängt vor allem von der rechtlichen Regulierung und dem nationalen Kündigungsschutz ab. Während im Zuge der Deregulierung der Arbeitsmärkte die Bestimmungen für Zeitverträge (zumindest in Frankreich, Portugal, Großbritannien, Italien und Spanien) gelockert wurden, blieben die Kündigungsschutzregulierungen weitgehend erhalten, so daß ein liberalisiertes Zeitarbeitsrecht bei hohem Kündigungsschutz, z.B. in Spanien, zu einer hohen Befristungsquote führt.¹⁴

Frauen, jüngere Arbeitnehmer, Teilzeitbeschäftigte sowie gering Qualifizierte haben einen überdurchschnittlich hohen Anteil an allen befristeten Beschäftigungsverhältnissen. "In Frankreich scheinen diese Verträge zur wichtigsten Möglichkeit für den Einstieg ins Erwerbsleben geworden zu sein."¹⁵ So erfolgen in Unternehmen mit 50 oder mehr Beschäftigten die meisten Neueinstellungen zunächst auf der Grundlage befristeter Verträge.¹⁶ Mark Carley und Oliver Suri weisen mit Blick auf ihre Untersuchung in Großbritannien auf zwei sich nachteilig auswirkende Haupteigenschaften befristeter Beschäftigungsverhältnisse hin: 1. Befristet Beschäftigte können bei kurzfristiger Tätigkeit oft nicht die für gewisse gesetzliche Arbeitnehmerrechte erforderlichen Beschäftigungszeiten erreichen. 2. Selbst wenn befristet Beschäftigte die notwendigen Beschäftigungszeiten vorweisen können, müssen sie als "abhängig Beschäftigte" eingestuft werden, um die vollen Schutzrechte zu erlangen. "Gelegenheitsarbeiter werden aber nicht generell als Arbeitnehmer behandelt; es besteht keine Verpflichtung, 'für den Arbeitgeber Arbeit anzubieten oder für den Arbeitnehmer, solche Arbeit anzunehmen'. Ihr Status schließt daher diese Gelegenheitsarbeiter von vielen gesetzlichen Rechten aus, wie z.B. von ungerecht-

¹⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Beschäftigung in Europa 1993, KOM(93)314, Luxemburg 1993, S. 18.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Ebd., S. 183.

fertigter Entlassung oder von Arbeitslosenunterstützung, die nur Beschäftigten gewährt werden, die rechtlich als 'Arbeitnehmer' eingestuft werden."¹⁷

Die Zunahme der **Selbständigkeit** stellt den dritten herausragenden Faktor zunehmender Deformalisierung und Informalisierung der Arbeit dar. Als "neue Selbständige" können die Beschäftigten bezeichnet werden, die zwar real als abhängig Beschäftigte von Unternehmen fungieren, aber nicht die diesem Status entsprechenden Arbeitnehmerschutzrechte genießen. Die Zunahme der Selbständigkeit allein ist noch kein Indiz für ihre informalisierte Form. Ihre Konzentration auf den Industrie- und Dienstleistungsbereich - traditionell ist der größte Teil der Selbständigen in der Landwirtschaft anzutreffen - sowie die Tatsache, daß die Mehrzahl der neuen Selbständigen sich aus dem Pool der abhängig Beschäftigten rekrutiert, deuten jedoch darauf hin, daß die neue Selbständigkeit vielfach Lohnarbeitsverhältnisse ersetzt.

Die Bedeutung der Selbständigkeit ist in der Gemeinschaft höher als in vergleichbaren Ländern.¹⁸ Dies ist zunächst auf ihren Stellenwert in der Landwirtschaft zurückzuführen, der mit einem Anteil von 50% über dem in den USA (43%) und Japan (47%), jedoch unter dem der EFTA-Staaten (59%) liegt. Eindeutig wichtiger als in diesen Ländern ist in der Gemeinschaft die selbständige Beschäftigung in der Industrie und im Dienstleistungssektor. 1990 lag dort der Anteil der Selbständigen bei 13%, in Japan bei weniger als 12% und in den EFTA-Staaten und den USA bei 7-8%. Während er in der Gemeinschaft um 2% zunahm, stagnierte er in den EFTA-Staaten und ging in Japan sogar um 2% zurück.

Ausschlaggebend für diese Entwicklung ist in der EU vor allem die überdurchschnittliche Zunahme selbständiger Arbeit in den südlichen Ländern. Im Industrie- und Dienstleistungssektor waren 1991 in Griechenland 28% der Beschäftigten selbständig (Zunahme zwischen 1983 und 1991 um 8%), in Italien 22% (Zunahme um 4%) und in Spanien und Portugal 17% (Zunahme in Portugal um mehr als 3%).¹⁹ Die Arbeitsbedingungen der Selbständigen unterscheiden sich erheblich von denen der abhängig Beschäftigten. Gerade bei Transportunternehmen - einer Branche, die im Zuge der Netzwerkstrukturierung von Unternehmen eine immer größere Bedeutung erhält - sind überlange Arbeitstage die Regel. Selbständige LKW-Fahrer bilden die letzten Glieder in der Transportkette und haben in Frankreich, so eine Untersuchung des französischen Nationalen Instituts für Transportforschung, neben Arbeitstagen von 12-14 Stunden, einen Tag in der Woche, an dem sie 22 Stunden arbeiten. Aber auch für die Niederlande, Italien und Großbritannien liegen die durchschnittlichen Arbeitszeiten selbständiger LKW-Fahrer zwischen 12 und 14 Arbeitsstunden.²⁰

Die Mehrzahl der neuen Selbständigen (60%) war vorher abhängig beschäftigt, rund 15% waren arbeitslos. Eine Ausnahme bilden die Niederlande, "wo die große Mehrheit der neuen Selbständigen - 80% und mehr - zuvor nicht erwerbstätig und viele von ihnen

¹⁷ Mark Carley, Oliver Suri: Atypische Beschäftigung in Großbritannien ...a.a.O., S. 606.

¹⁸ Die folgenden Ausführungen beziehen sich, soweit nicht anders angegeben auf: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Beschäftigung ...a.a.O., S. 32ff.

¹⁹ Die Zahlen, die Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf mit Bezug auf Daten der ILO von 1989 vorlegen, fallen noch höher aus. Demnach gehörten 1987 in Italien 25,3% der Gesamtbeschäftigten (ohne Landwirtschaft) zur Gruppe der neuen Selbständigen, in Spanien 20,6% und in Griechenland 31,9%. Elmar Altvater, Birgit Mahnkopf: Gewerkschaften vor der ...a.a.O., S. 139.

²⁰ Sergio Bologna: Wenn immer mehr Menschen aus gesicherter Arbeit herausfallen, Frankfurter Rundschau vom 16.02.1994, S. 10.

junge Menschen in der Ausbildung waren".²¹ Die Fluktuation in diesem Beschäftigten-segment ist hoch: Für alle Mitgliedsländer (ohne Luxemburg und Italien) gilt, "daß die Personen, die eine selbständige Beschäftigung aufnehmen, die Zahl der selbständig Beschäftigten in diesem Zeitraum um rund 8-9% pro Jahr erhöht haben, daß aber gleichzeitig 7% der in einem Jahr selbständig Tätigen dies im nächsten Jahr nicht mehr sind. Dieser Wert ist mindestens doppelt so hoch, wie aufgrund der in den Ruhestand tretenden Personen zu erwarten gewesen wäre."²² In den Niederlanden und in Großbritannien ist die Fluktuation besonders hoch. Überproportional viele Menschen nehmen dort eine selbständige Beschäftigung auf, wobei in Großbritannien jeder Zehnte und in den Niederlanden jeder Siebte diese Tätigkeit nach einem Jahr wieder aufgibt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die neue Selbständigkeit im Industrie- und Dienstleistungsbereich vor allem in den südlichen Ländern zunehmend das traditionelle Lohnverhältnis unterminiert. Charakteristisch für diese informalisierte Arbeitsform sind ihre geringe Bestandsfähigkeit und eine hohe Anzahl von Arbeitsstunden, die mit einem sehr niedrigen Einkommen am Rande des Existenzminimums einhergeht.²³ Dabei rekrutiert sich die Mehrzahl der neuen Selbständigen aus dem Bereich abhängig Beschäftigter und Nichterwerbspersonen, womit vor allem in den Niederlanden die Gruppe der Berufsanfänger gemeint ist. Die neuen Selbständigen stellen zunehmend die "Reserve-Armee des Netzwerkunternehmens"²⁴.

Die Bilanz des "neoliberalen Jahrzehnts" ist eindeutig: es ist eine Vielzahl von Arbeitsformen außerhalb bzw. am Rand des Bereichs gesellschaftlich regulierter Arbeit entstanden. Sie sind Ausdruck grundlegender unternehmerischer Umstrukturierungen; zugleich reflektieren sich in ihnen die über den Weltmarkt vermittelten "Handlungszwänge". Dabei haben in allen Ländern deformalisierte und informalisierte Arbeitsformen zugenommen, die sich hinsichtlich der gesellschaftlichen Problemintensität jedoch unterschiedlich auswirken. Während in den nördlichen Ländern Teilzeitarbeit - sie ist nicht generell deformalisierten Arbeitsformen zuzuordnen - eine überragende Rolle spielt, dominieren in den südlichen Ländern befristete Arbeitsverhältnisse. Sie schließen die Gefahr ein, daß die 'befristeten Beschäftigten von heute' zu den 'Arbeitslosen von morgen' werden. Gerade in Spanien mit einer extrem hohen Befristungsquote ist die Gefahr des Abgleitens in die Arbeitslosigkeit besonders groß.²⁵ Die zunehmende Bedeutung der neuen Selbständigkeit in den Industrie- und Dienstleistungsbereichen der südlichen Länder bedeutet überdies einen Bruch mit dem traditionellen Lohnverhältnis. Obwohl real als Arbeitnehmer tätig, genießen sie keine diesem Status entsprechenden Rechte. Die Kumulation deformalisierter und informalisierter Beschäftigungsverhältnisse in den südlichen Ländern macht deutlich, daß hier die selektive und "unvollständige" Integration in das Beschäftigungssystem besonders weit fortgeschritten ist.

21 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Beschäftigung...a.a.O., S. 36.

22 Ebd.

23 Sergio Bologna: Wenn immer mehr ...a.a.O.

24 Ebd.

25 Bezogen auf die Gesamtheit der EU-Länder weist Ulrich Walwei darauf hin, daß nicht von einem "allgemeinen Drehtüreffekt" in die Arbeitslosigkeit gesprochen werden kann. Diese generelle Aussage schließt aber nicht aus, daß nach Auslaufen des befristeten Arbeitsverhältnisses in bestimmten Regionen (v.a. in Südeuropa) oder bei vorhergehender Beschäftigung in bestimmten Sektoren (z.B. Handel und Dienstleistungen) oder Betrieben (v.a. kleineren und mittelgroßen Unternehmen) ein relativ hohes Arbeitslosigkeitsrisiko bestehen kann." Ulrich Walwei: Atypische Beschäftigungsformen in ...a.a.O., S. 591.

Neben den qualitativen Unterschieden zwischen den nördlichen und südlichen Ländern läßt sich eine überproportionale Zunahme neuer Arbeitsformen vor allem in Großbritannien und den Niederlanden, in Irland, Belgien und Frankreich verzeichnen. In Großbritannien und den Niederlanden korrespondiert dies mit dem Grad der Deregulierung sozial- und arbeitsrechtlicher Vorschriften, aber auch der Mindestlohnbestimmungen, die hier nicht oder nur begrenzt angewendet werden.

Deformalisierte Arbeitsformen konzentrieren sich hauptsächlich auf den Dienstleistungsbereich. In allen EU-Ländern spielt Teilzeitarbeit im Hotel- und Gaststättengewerbe eine herausragende Rolle. Das Wachstum befristeter Arbeitsverhältnisse verteilt sich weitgehend auf die marktbestimmten Dienstleistungsbereiche (Handel, Transport/Kommunikation, Finanz- und Unternehmensdienstleistungen), aber auch auf das Baugewerbe sowie die Verarbeitende Industrie und löst damit die Beschränkung dieser Arbeitsform auf die Landwirtschaft tendenziell ab. Für die Verteilung der neuen Selbständigkeit auf die verschiedenen Wirtschaftszweige liegen keine detaillierten Angaben vor. Exemplarisch sei auf Großbritannien verwiesen; dort expandierte die neue Selbständigkeit zwischen 1981 und 1991 in einer Spannweite von 7% im Bereich Vertrieb, Hotels, Lieferanten und Instandsetzung bis zu 114% im Bereich Banken, Finanzwesen und Versicherungen.²⁶ Die Deformalisierung und Informalisierung des Arbeitsmarktes wird damit gerade über die Ausgestaltung des Dienstleistungssektors forciert.

Die neue Qualität der Arbeitslosigkeit in Europa

Die neue Qualität der Arbeitslosigkeit drückt sich sowohl in ihrer Dimension als auch in neuen "Betroffenengruppen" aus. Im Mai 1994 lag die saisonbereinigte Arbeitslosenquote der EU bei 10,9%, die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote bei 10,5%.²⁷ Dabei sind die Spannweiten zwischen den Ländern, insbesondere hinsichtlich der Frauen- und Männerarbeitslosigkeit sowie der Jugendarbeitslosigkeit beträchtlich. Eindeutig an der Spitze liegen Spanien mit einer allgemeinen Arbeitslosenquote von 22,9% und Irland mit 17,9%. Das Mittelfeld bilden Italien (11,6%), Frankreich (11,3%), Dänemark (10,3%), Belgien (10,1%), die Niederlande (10,0%) und Großbritannien (9,7%), während Portugal (6,4%), die Bundesrepublik (6,3%)²⁸ sowie Luxemburg (3,2%) demgegenüber nur eine relativ "geringe" Arbeitslosenquote aufweisen.

Die Arbeitslosigkeit wird - die projizierten Arbeitslosenquoten bis 1995 belegen dies - das wirtschaftliche Hauptproblem der neunziger Jahre bleiben. Außer in Spanien, Frankreich, Großbritannien und Dänemark ist überall ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erwarten. Zudem sind die Arbeitslosenquoten in den neunziger Jahren zum Teil beträchtlich höher als im letzten Jahrzehnt. Dies gilt vor allem für Griechenland, Spanien und Frankreich. Betrachtet man die langfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach der Weltwirtschaftskrise 1974/75, so zeichnet sich - mit Ausnahme von Portugal - als bestimmende Tendenz ihr stetiges Anwachsen ab, das in den ökonomischen Auf-

²⁶ Mark Carley, Oliver Suri: Atypische Beschäftigung in ...a.a.O., S. 608.

²⁷ Die aufgeführten Daten stammen, soweit nicht anders angegeben, aus folgender Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat), Abteilung "Beschäftigung und Arbeitslosigkeit", Monatsbericht Nr. 7/1994.

²⁸ Die für die Bundesrepublik angegebene Quote fällt sehr niedrig aus. Die Deutsche Bundesbank gibt demgegenüber für Westdeutschland im April 1994 eine Arbeitslosenquote von 8,4% an. Die Arbeitslosenquote in den neuen Ländern beträgt 16,2%. Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, 46. Jg., Nr. 5, Mai 1994.

schwungphasen nur vorübergehend unterbrochen wurde. Der Höhepunkt dieser Entwicklung ist noch nicht erreicht. Mit dem allgemeinen Anstieg korrespondieren unterschiedliche nationale Problemintensitäten, die bezüglich der Frauen- und Jugendarbeitslosigkeit besonders stark ausgeprägt sind. So weist Spanien im Mai 1994 eine saisonbereinigte Frauenarbeitslosenquote von 30,3% auf, gefolgt von Irland (19,8%), Italien (17,3%), Belgien (14,5%) und Frankreich (13,6%). In allen Ländern, mit Ausnahme von Großbritannien, liegt die Frauenarbeitslosenquote über derjenigen der Männer; in Italien und Belgien ist sie mehr als doppelt so hoch. Dieses Verhältnis verschärft sich in bezug auf die Jugendarbeitslosigkeit, d.h. die Arbeitslosenquote der unter 25-jährigen. Führend ist wiederum Spanien mit einer Quote von 38,0%, gefolgt von Italien (32,2%), Irland (27,0%), Frankreich (23,8%) und Belgien (20,7%). Mit Ausnahme von Großbritannien, Luxemburg und der "alten" Bundesrepublik liegt die Arbeitslosenquote der jungen Frauen dabei über derjenigen der Männer. Letztere nimmt hier insgesamt eine Sonderstellung ein; sie ist das einzige Land, in der die Jugendarbeitslosigkeit mit 5,3% unter der allgemeinen Arbeitslosenquote liegt.

Die neue Qualität der Arbeitslosigkeit liegt zum einen in ihrer quantitativen Dimension. So erreichen die einzelnen Länder nicht nur historische Höchstwerte, fast noch gewichtiger wirken die sozialstrukturellen und regionalen²⁹ Dimensionen und Unterschiede. Zum anderen hängt die neue Qualität der Arbeitslosigkeit mit der Entwicklung des Dienstleistungssektors und - teilweise damit verknüpft - neuen "Betroffenengruppen" zusammen, die die Struktur der Arbeitslosigkeit verändern. Dies macht sich an zwei zentralen Entwicklungen fest:

1. Erstmals ist in den EU-Mitgliedsstaaten der Dienstleistungssektor massiv von "Freisetzungen" betroffen, deren Großteil sich gerade auf die Bereiche konzentriert, die in den 80er Jahren die höchsten Wachstumsraten verzeichneten: Gesundheit und Bildung (fast 5% Wachstum in der EU) sowie Banken- und Unternehmensdienstleistungen (fast 3%). In Dänemark und Großbritannien war 1991 ein signifikanter Rückgang der Beschäftigung im Dienstleistungsgewerbe zu beobachten: In Dänemark ging die Beschäftigung 1991 am stärksten in der öffentlichen Verwaltung (um mehr als 4%) sowie im Bank- und Versicherungsgewerbe und in den Dienstleistungen für Unternehmen (um mehr als 3%) zurück; in Großbritannien im Gesundheits- und Erziehungswesen sowie den sonstigen Dienstleistungen (um 1%) und im Bank- und Versicherungswesen (um 2%).³⁰ Auch die Banken anderer Länder bleiben nicht verschont. So kommt die Management-Beratungsfirma Arthur D. Little für die Bundesrepublik zu dem Ergebnis, daß "in absehbarer Zeit" gut 100.000 Arbeitsplätze in der Geldbranche gestrichen werden dürften, d.h. jeder 7. Arbeitsplatz im Bankgewerbe.³¹ Dies scheint jedoch nur der Beginn eines umfassenden Rationalisierungsprozesses zu sein. Martina Kattein zufolge gehen verschiedene Studien davon aus, daß im Zuge zunehmender Konzentrations- und Rationalisierungsprozesse im Finanzsektor ein Beschäftigungsrückgang von 10% (Dänemark)

²⁹ So beträgt bspw. die Arbeitslosenquote der Frauen in der spanischen Region Ceuta-y-Melilla 46,8%, die der Jugendlichen 63,6%. Das eigentliche Ausmaß der Arbeitslosigkeit und seine gesellschaftliche Bedeutung lassen sich nur unter Bezugnahme auf regionale Daten erfassen. Eine solche detaillierte Analyse würde jedoch den Rahmen des Artikel sprengen. Vgl. deshalb Martina Kattein: Frauenerwerbstätigkeit in der EG - Perspektiven für die 90er Jahre, Frankfurt am Main 1994, S. 182f.

³⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Beschäftigung ...a.a.O., S. 41.

³¹ "Gut 100 000 Bankjobs wackeln - Studie sagt Geldbranche radikales Schrumpfen voraus", Frankfurter Rundschau vom 19.01.1994.

oder gar von 20% (Niederlande) zu erwarten ist.³² Die Prognose von Ulrich Cartellieri, Vorstandsmitglied der Deutschen Bank, der schon vor Jahren die Banken als Stahlbranche der neunziger Jahre bezeichnete, scheint sich damit zu bewahrheiten. "Die Arbeitsplatzverluste im Bank- und Versicherungsgewerbe sowie in den Dienstleistungen für Unternehmen sind insofern besonders bedeutsam, als dadurch auch die Aussichten für die zukünftige Schaffung neuer Arbeitsplätze betroffen sind (...)." ³³

2. Die Arbeitslosigkeit konzentriert sich nicht mehr ausschließlich auf bestimmte "Rand-" oder "Problemgruppen". Vielmehr sind zunehmend auch hochqualifizierte und hochdotierte Angestelltengruppen betroffen.³⁴ "Dies gilt gerade auch für jene Beschäftigtengruppen, die bislang mit den Etiketten 'zukunftsträchtig', 'sicher' und ähnlichem beschrieben wurden: Ingenieure, Naturwissenschaftler und Techniker".³⁵ Waren im Gebiet der alten Bundesrepublik Ende Juni 1990 noch 27.659 arbeitslose Ingenieure registriert, stieg die Zahl bis zum Dezember 1993 auf 50.600. "Damit nähert sich die Arbeitslosenquote unter Ingenieuren den allgemeinen Durchschnittswerten. Dies ist eine für die Bundesrepublik bislang einmalige Situation."³⁶ Auf dem Arbeitsmarkt für Naturwissenschaftler war die Entwicklung in den letzten Monaten noch gravierender: 53 Bewerber fielen im Westen auf eine offene Stelle; 39 im Osten.

Auch in den Führungsetagen des Verarbeitenden Gewerbes sind Entlassungen an der Tagesordnung. Betroffen sind vor allem technische Führungskräfte in den exportorientierten Wachstumsbranchen: im Maschinen- und Anlagenbau, im Fahrzeugbau, in der Elektroindustrie sowie in der Chemischen Industrie.³⁷ Ebenso wirkt sich die Umstrukturierung im Bankgewerbe (Stichwort: lean banking) negativ auf die Arbeitsmarktchancen von Führungskräften aus.

Die empirischen Daten erlauben ein erstes Fazit: Seit den 80er Jahren befindet sich der Arbeitsmarkt der EU-Mitgliedsstaaten in einer Phase grundlegender Umstrukturierungen. Generalisierend lassen sich folgende Tendenzen festhalten: 1. Der Beschäftigungszuwachs in der zweiten Hälfte der 80er Jahre basierte vorrangig auf der Zunahme deformalisierter und informalisierter Beschäftigungsverhältnisse. 2. In der langfristigen Entwicklung ist eine fortwährende Steigerung der Arbeitslosigkeit zu beobachten, die auch in konjunkturellen Aufschwungphasen nur geringfügig abgebaut werden konnte. Der Höhepunkt dieser Entwicklung ist trotz historischer Höchstwerte noch nicht erreicht. Gleichsam weitet sich der Kreis der von Arbeitslosigkeit Betroffenen mehr und mehr aus. 3. In dieser allgemeinen Entwicklung kristallisieren sich für die Nationalstaaten unterschiedliche gesellschaftliche Problemintensitäten heraus. Die qualitativen Differenzen zwischen den nördlichen und den südlichen Ländern lassen sich als Kumulation von Ungleichgewichten am Beispiel Spaniens aufzeigen: Bei einer Befristungsquote von 26,6%, einem Anteil der neuen Selbständigen von 17,0% und einer Arbeitslosenquote von 22,9% ist das "Normalarbeitsverhältnis" auseinandergebrochen. Auffällig ist hier vor allem die Korrelation deformalisierter und informalisierter Arbeitsformen mit dem Ausmaß der Arbeitslosigkeit.

³² Martina Kattein: Frauenerwerbstätigkeit in der ...a.a.O., S. 105.

³³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Beschäftigung ...a.a.O., S. 41.

³⁴ Da es sich hierbei um eine neue Entwicklung handelt, liegen nur Ergebnisse für die Bundesrepublik vor.

³⁵ Ulf Imiela: Hochqualifizierte in den Freizeitpark; Freitag, Nr. 8 vom 18. Februar 1994, S. 5.

³⁶ Ebd.

³⁷ "Schlechte Zeiten für Führungskräfte", Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.02.1994.

Angesichts der pessimistischen Ausgangslage liegen die Hoffnungen auf der Expansion des Dienstleistungssektors als Träger des Beschäftigungswachstums. Doch diese Funktion kann der Dienstleistungssektor nur noch bedingt erfüllen. Darauf verweist nicht nur die gesunkene Rate neugeschaffener Arbeitsplätze; sie betrug zwischen 1985 und 1990 in der Europäischen Union fast 2%, zwischen 1990 und 1991 jedoch nur noch 1%.³⁸ Vielmehr scheint sich eine "Grenze der Tertiärisierung" abzuzeichnen: 1. Die Länder mit den höchsten Dienstleistungsquoten (NL, Belgien, Dänemark und UK) weisen den höchsten Anteil sowie das dynamischste Wachstum deformalisierter Beschäftigungsverhältnisse unter den nördlichen EU-Ländern auf. Eine hohe Dienstleistungsquote, die mit nahezu 70% das Niveau der USA erreicht, kann unter Bedingungen der "Marktherrschaft" offensichtlich nur durch die Ausweitung solcher Arbeitsformen erkaufte werden.³⁹ 2. Zugleich ist das Niveau der industriellen Verankerung der "Dienstleistungsgesellschaft" angesprochen. Geht die Zuwachsrate bei der Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich zurück, wenn in großem Maße industrielle Arbeitskräfte entlassen werden⁴⁰, so ist mit einer Dienstleistungsquote von annähernd 70% eine Dimension erreicht, in der Erträge aus Produktivitätsgewinnen im wertenproduzierenden Gewerbe nicht zur Finanzierung weiterer Dienstleistungstätigkeiten ausreichen. Neue Dienstleistungen sind auf Produktivitätsgewinne innerhalb des Dienstleistungsbereichs selbst angewiesen, d.h. auf Umstrukturierungen, die stets auch zu einem Verlust von Arbeitsplätzen führen.⁴¹ In diese Entwicklungslinie reihen sich die oben beschriebenen "Freisetzungen" im Bankgewerbe ein. Ermöglicht durch die IuK-Technologien kommt es zu zwischenbetrieblichen Vernetzungen und dem Wegfall von Arbeitsplätzen. Der Strukturwandel in Richtung "Dienstleistungsgesellschaft" als Hoffnungsträger einer europäischen Beschäftigungsentwicklung muß also neu bewertet werden.

2. Die Ursachen der Arbeitslosigkeit

Daß die Ursachen der Arbeitslosigkeit nicht vorrangig konjunktureller Natur sein können, darauf weist schon der Beschäftigungsbericht'1992 der EU-Kommission hin. Im Gegensatz zu vorherigen konjunkturellen Einbrüchen, in denen ein Rückgang des Beschäftigungszuwachses mit zeitlicher Verzögerung auf den Rückgang des BIP-Zuwachses folgte, war zu Beginn der Krise der neunziger Jahre ein umgekehrtes Verhältnis zu beobachten: So sank im Durchschnitt von sechs EU-Ländern der Beschäftigungszuwachs zwischen 1990 und dem ersten Quartal 1992 bis auf Null und nahm danach sogar negative Werte an, während die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts diesem Trend erst mit einiger Verspätung folgte. Die Abnahme des Beschäftigungszuwachses erfolgte "offenbar

38 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Beschäftigung ...a.a.O., S. 38.

39 Diese Tendenz wird auch durch die relativ große Diskrepanz deutlich, die in diesen Ländern zwischen der Anzahl der Beschäftigten und dem Arbeitsvolumen besteht. Bspw. erreichen die Niederlande bezogen auf die Anzahl der Beschäftigten eine Dienstleistungsquote von über 70%, bezogen auf das Arbeitsvolumen, d.h. die geleisteten Arbeitsstunden, jedoch nur von über 65% und nähern sich damit dem EG-Durchschnitt. Ebd., S. 37.

40 Ebd., S. 10.

41 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch; Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6/1993, Luxemburg 1993, S. 141.

als Vorwegnahme der allmählichen Abschwächung des BIP-Zuwachses⁴². Dies deutet auf politische und strukturelle Ursachenkomplexe für die Erklärung der Arbeitslosigkeit hin. Auch die Prognosen zahlreicher Wirtschaftsforschungsinstitute und internationaler Organisationen unterstützen diese Deutung. Zwar gehen sie von einer Überwindung der Rezession und einem - wenngleich nur bescheidenen - Wachstum aus, prognostizieren jedoch weiter steigende oder anhaltend hohe Arbeitslosenquoten. Arbeitslosigkeit ist eben nicht in erster Linie ein Wachstumsproblem. Claus Koch faßt die Separierung des Arbeitsmarktes folgendermaßen zusammen: "Wenn die Krise ihren Dienst immer weniger leisten kann, so liegt das vor allem daran, daß ihrem Geltungsbereich ein zentrales Element des wirtschaftlichen Ordnungsgefüges entgleitet: der Arbeitsmarkt. (...) Der Arbeitsmarkt geht für die Krise verloren, wenn keine Chance mehr besteht, daß er noch einmal Anschluß an die übrigen Wirtschaftssektoren findet, die sich zyklisch-krisenhaft verjüngen und danach streben, wieder ins Gleichgewicht und damit in die volle Nutzung ihrer Kräfte zu gelangen."⁴³

Damit stellt sich die Frage nach den Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit, die den kurzen Ausführungen zufolge nicht im konjunkturellen, sondern im politisch-strukturellen Bereich zu suchen sind. Die Arbeitslosigkeit - so die hier vertretene These - ist Resultat mehrerer krisenwirksamer, der kapitalistischen Entwicklung eingeschriebener Langfrist-trends, die unter den Bedingungen neoliberaler Regulierung zu einem Verlust der gesellschaftlichen Verankerung des ökonomischen Systems führen. Dabei sind die politischen Regulierungsmethoden der 80er Jahre maßgeblich für die Bruchstellen verantwortlich, die die begrenzten politischen Steuerungspotentiale markieren.

Im folgenden geht es zunächst darum, die langfristigen Trends kapitalistischer Entwicklung aufzuzeigen. Zu untersuchen ist weiterhin, inwieweit sich die unter den veränderten Akkumulationsbedingungen ergebenden Lösungsstrategien des industriellen Kapitals zu einem neuen "Wachstumsmodell" verdichten und welche Auswirkungen sich daraus für den Arbeitsmarkt ergeben.

Generalisierend lassen sich drei langfristige Entwicklungstrends aufzeigen, die ausgehend von der "Hierarchie der Märkte" negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben.

1. Die für die Prosperitätskonstellation der Nachkriegsentwicklung charakteristische Phase beschleunigter Kapitalakkumulation und hoher Wachstumsraten endete mit der Weltwirtschaftskrise 1974/75. Nach einer Phase der beschleunigten Kapitalakkumulation - die Masse des angelegten Kapitals steigt, ebenso die Profitmasse - sank die Profitrate. Dies erklärt sich aus einer zunehmenden Abschwächung der Akkumulationsdynamik, "denn je größer die Masse des über die Jahre akkumulierten Kapitalbestandes ist, umso geringer werden die Erweiterungs- und Erneuerungsimpulse, die relativ dazu aus dem jährlich neu erzeugten Mehrwert kommen"⁴⁴. Seit 1973 sinkt in den meisten großen Industrieländern mit der steigenden Masse des angelegten Kapitals die Kapitalproduktivität als Resultat einer im Vergleich zur Arbeitsproduktivität schneller steigenden Kapitalin-

⁴² Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Beschäftigung in Europa 1992, KOM(92)354, Luxemburg 1992, S. 24.

⁴³ Claus Koch: Zivilisation der Arbeitslosigkeit oder vor dem Ende des Nationalstaates; in: Merkur, Heft 525/1993, S. 928.

⁴⁴ Joachim Bischoff: Entwicklungstendenzen des Finanzkapitals; in: Sozialismus, 19. Jg., Nr. 12/1993, S. 38.

tensität.⁴⁵ Die steigende Kapitalintensität bewirkt einen Bedeutungszuwachs der Kapitalkosten im Vergleich zu den Lohnkosten. Damit steigt die Zinsabhängigkeit von Produktionsprozessen, da auch der Übergang zu arbeitsintensiven Technologien infolge der Internationalisierung und der damit gesetzten Mindeststandards blockiert ist. Dies hat zwei Auswirkungen:

- a) Schon in der zweiten Hälfte der 70er Jahre sinkt trotz teilweise negativer Realzinsen in den westeuropäischen Ländern die Investitionsquote. Produktive Investitionen scheinen sich immer weniger zu lohnen: Der Anteil an Ersatzinvestitionen steigt, während der Anteil der Nettoinvestitionen an den Gewinnen rückläufig ist. Ferner übersteigen Prozeß- (Rationalisierungsinvestitionen) die Produktinnovationen. "Die Veränderungen in der Struktur des Akkumulationsmodells haben mithin Auswirkungen auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes (...): Wachstum und Beschäftigung werden voneinander 'entkoppelt'."⁴⁶
- b) Da infolge der Internationalisierung der Kapital-, Waren- und Finanzmärkte der Rückgang zu arbeitsintensiven Technologien blockiert ist, versuchen die Unternehmen im Rahmen neuer Managementstrategien die Kosten für Kapital und Zinsen zu reduzieren. Dies umso mehr, als die hohen Realzinsen in den 80er Jahren den Druck auf die Arbeitskosten verstärken: "Wenn die individuellen Löhne wegen der institutionellen Verhältnisse bei der Lohnbildung nicht gesenkt werden können, dann aber die Lohnsummen durch Mechanismen der Arbeitsintensivierung und Arbeitseinsparung. Dadurch ergeben sich Negativwirkungen auf die Nachfrage auf den jeweiligen Teilarbeitsmärkten."⁴⁷

2. Der sich aus dem oben beschriebenen Wirkungszusammenhang ergebende Trend sinkender Investitionsquoten wird durch "verteilungsbedingte Nachfrageprobleme" - denen in der Analyse der langfristigen Ursachen der Wirtschaftskrise von Karl Georg Zinn⁴⁸ eine besondere Bedeutung zukommt - von der Konsumptionsseite her verstärkt. Verteilungsbedingte Nachfrageprobleme basieren theoretisch auf dem "fundamentalen Marxschen Theorem", welches besagt, daß die aus Arbeitseinkommen gespeiste Nachfrage nicht zur Vollbeschäftigung ausreicht. Stets muß auch die dem Mehrwert entsprechende Nachfrage konsumptiv oder investiv den Akkumulationsprozeß ankurbeln. Steigende Ersparnis, sinkende Akkumulation und ungleiche Einkommensverteilung führen somit zur Unterbeschäftigung, die, wenn sie nicht rechtzeitig bekämpft wird, in strukturelle, nicht mehr mit den Mitteln konjunktureller Nachfragepolitik zu bekämpfende, Arbeitslosigkeit übergeht. "Insofern haben alle, die *heute* mit bedeutsamer Miene die Öffentlichkeit über die Wirkungslosigkeit keynesianischer Beschäftigungsprogramme meinen aufklären zu müssen, teilweise recht; nur *teilweise*, weil nämlich neben der vorhandenen strukturellen Arbeitslosigkeit auch immer wieder (neue) konjunkturelle auftritt, die sehr wohl durch

⁴⁵ Vgl. zu den folgenden Ausführungen Elmar Altwater, Birgit Mahnkopf: Arbeitsmärkte zwischen Internationalisierung und Informalisierung, in: Widerspruch Nr. 25/1993.

⁴⁶ Ebd., S. 10.

⁴⁷ Ebd., S. 12.

⁴⁸ Vgl. zu den folgenden Ausführungen Karl Georg Zinn: Der langsame Abstieg in die Zukunft. Versuch, die langfristigen Ursachen der Wirtschaftskrise zu erfassen; in: Sozialismus, 19. Jg., Nr 11/1993.

einfache Nachfragepolitik reduziert werden kann."⁴⁹ Dabei "fällt die Unterbeschäftigung umso höher aus, je ungleicher die Einkommensverteilung ist"⁵⁰.

Ein zunehmender Arbeitslosensockel wurde vor allem in den 80er Jahren aufgebaut, als mit dem "Abschied von der Vollbeschäftigung" nicht mehr versucht wurde, die Arbeitslosigkeit eigenständig zu bekämpfen. Vollbeschäftigung sollte sich als automatische Folge einer Politik angebotsorientierter Modernisierung ergeben, die Investitionserleichterungen für Unternehmen und zunehmende Einkommensdiskrepanzen mit der Einschränkung sozialstaatlicher Leistungen verband. Der Rückgang der Lohnquote und der weit überproportionale Anstieg der Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen sollten zu einem massiven Investitionsboom führen. Dennoch blieben die Investitionszuwächse schwach und die Arbeitslosigkeit konnte selbst im Aufschwung nicht nennenswert reduziert werden.⁵¹ Die Weiterführung und Radikalisierung dieser Politik in den 90er Jahren verschärft die Einkommensdiskrepanzen und damit die von der sinkenden Profitrate ausgehenden Investitionshemmnisse von der Nachfrageseite her: weiter steigende Unterbeschäftigung ist die Folge.

3. Die im Industriebereich "freigesetzten" Arbeitskräfte können unter den Bedingungen neoliberaler Regulierung nicht vom Dienstleistungsbereich absorbiert werden. Vielmehr führt der ungesteuerte, marktkonforme Strukturwandel in die "Krise des tertiären Sektors"⁵², die sich durch den Einkommensrückgang breiter Schichten, strukturelle Arbeitslosigkeit, die Entstehung prekärer Arbeitsverhältnisse sowie gesellschaftliche Verhältnisse nach Art einer "Postindustriellen Feudalgesellschaft" auszeichnet. Im Verlauf der Entwicklung reifer Volkswirtschaften nimmt durch das Zusammenspiel von steigendem Produktivitätswachstum, technischem Fortschritt, sinkenden Stückkosten, Preissenkungen, steigendem Verbrauch und damit einhergehenden Sättigungstendenzen der Anteil an Stagnations- und Schrumpfungindustrien zu. Stagnationsbedingte Konkurrenzintensivierung verstärkt den Druck auf die Löhne, infolge dessen die Nachfrage sowohl nach Konsum- als auch nach Dienstleistungsgütern abnimmt. Die durch die Stagnationstendenzen im industriellen Bereich bedingten Freisetzungen führen zu einem weiteren Kaufkraftverlust, wenn die Menschen nur eine sehr viel schlechter bezahlte Anstellung im Dienstleistungsbereich bekommen. "Die dem langfristigen Strukturwandel gemässe Reduktion industrieller Beschäftigung pervertiert zur übermäßigen Deindustrialisierung."⁵³ Davon betroffen sind wiederum die produktionsbezogenen Dienstleistungssektoren, die zu den dynamischsten Wachstumsbereichen der 80er Jahre gehörten: Der Zusammenhang von Industrieproduktion und Dienstleistungswachstum verdeutlicht, daß die industrielle Basis mit ihren hochqualifizierten und hochdotierten Arbeitsplätzen die notwendige Voraussetzung für ein adäquates Dienstleistungswachstum darstellt.

Gemäß den empirischen Daten befinden sich die Länder der EU auf dem Weg in die "Tertiäre Krise": Die Arbeitslosigkeit steigt, das Ausmaß prekärer Beschäftigungsver-

⁴⁹ Ebd., S. 30.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ Herbert Ehrenberg: Überlegungen zur Zukunft der Arbeit; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B3/1990, 12. Januar 1990.

⁵² Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Karl Georg Zinn: Der Weg in die Krise des tertiären Sektors. Wachstumsgrenzen, Strukturwandel und Massenarbeitslosigkeit; in: Widerspruch, Nr. 25/1993 sowie Karl Georg Zinn: Dienstleistungsgesellschaft oder Krise des tertiären Sektors? Zur qualitativen Analyse der Entwicklung reifer Volkswirtschaften; in: WSI-Mitteilungen, 46. Jg., Nr. 1/1993.

⁵³ Karl Georg Zinn: Der Weg in die Krise des tertiären Sektors, ...a.a.O, S. 31.

hältnisse nimmt zu, neben dem Industriesektor sind gerade die dynamischen Dienstleistungsbereiche der 80er Jahre von "Freisetzungen" betroffen und in der Industrie werden Ingenieure und Naturwissenschaftler entlassen. "Wenn Facharbeiter, Ingenieure, Naturwissenschaftler keine ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplätze mehr finden, dann geht auch das Wohlstandspotential der Gesellschaft verloren (...)." ⁵⁴

Insgesamt wirken sich alle drei Entwicklungstrends negativ auf den Arbeitsmarkt aus. Strukturelle Veränderungen des Akkumulationsmodells werden durch die von der Nachfrageseite ausgehenden Investitionshemmnisse verstärkt, und die damit eingeleitete Abwärtsspirale der Beschäftigungs- und Arbeitslosenentwicklung setzt sich unter Bedingungen der "Marktherrschaft" (Claus Koch) im säkularen Strukturwandel fort. Damit ist das neoliberale Politikmodell maßgeblich für die Neudimensionierung der Arbeitslosigkeit verantwortlich, während gleichsam die Möglichkeiten einer aktiven Konjunkturpolitik zur Bekämpfung der konjunkturellen Arbeitslosigkeit durch die massive Verschuldung der öffentlichen Haushalte zunehmend unterminiert werden. Die Konsequenzen sind alarmierend: "Auch eine Renaissance Keynes'scher Methoden kann dort zu keinem spürbaren Erfolg mehr führen, wo die Finanzierung einer aktiven staatlichen Konjunkturpolitik mit dem Bleigewicht riesiger vorher angehäufter Schulden belastet ist." ⁵⁵

Der neoliberale Regulierungsmodus bildet den "geeigneten" Referenzrahmen für ein Wachstumsmodell, dessen Konturen bereits erkennbar sind. Grundlegend ist der industrielle Paradigmenwechsel in Folge der gestiegenen Kapitalintensität und das daraus resultierende Bestreben der Unternehmen, Kapital- und Zinskosten in einer Zeit zunehmenden Verdrängungswettbewerbs zu sparen. Die mit dem Schlagwort "lean production" ⁵⁶ titulierte Organisationsstruktur reduziert Prozeßkosten durch die Intensivierung der Interdependenz unterschiedlicher Bereiche, die im Idealfall den Verkauf, die Entwicklung und Herstellung eines Produktes umfaßt. Die Feinabstimmung und effektive Vernetzung traditionell voneinander getrennter Bereiche und Abteilungen im Rahmen 'totaler Interdependenz' zielt darauf, die Umlaufgeschwindigkeit des Kapitals zu erhöhen, Reibungen zu minimieren und eine optimale Anpassung an sich verändernde Marktbedingungen zu erreichen. Im Ergebnis kommt es zu einer hohen Variantenflexibilität; funktionsnotwendig ist jedoch eine hohe Stabilität der Absatzmenge, da die Feinabstimmung der einzelnen Bereiche keine Mengenabweichungen zuläßt. So kommt es zu der paradoxen Situation, daß in einem Umfeld sich verengender Märkte und zunehmender Verdrängungskonkurrenz Stabilität zum Kriterium der Funktionstüchtigkeit wird. Wettbewerbsvorteile werden somit in erster Linie über einen hohen Interdependenzgrad erreicht, der - je weniger Spielraum bleibt - die Notwendigkeit stabiler Absatzmärkte vergrößert. Nicht nur die hohe Kapitalintensität, auch die makroökonomischen Stabilitätsanforderungen erzwingen also eine massive Erweiterung der Märkte. Wettbewerbsvorteile über Größenvorteile (economics of scale) und die innere Strukturierung nach den Prinzipien der Interdependenz gehen Hand in Hand. Das Spannungsverhältnis ist evident: denn die dem Produktionsmodell inhärente Tendenz zu "innerer Rationalisierung" und "äußerer Expansion" (beide Elemente bilden eine Einheit) fördert mehr als das vorangegangene tayloristisch-fordistische Produktionsmodell volkswirtschaftliche Disproportionen: a) es werden massiv Arbeitskräfte in allen Bereichen der Entwicklungs-, Management- und

⁵⁴ Ebd., S. 41.

⁵⁵ Hans Kalt: Besonderheiten der jetzigen Krise; in: Marxistische Blätter, Nr. 4/1993, S. 34.

⁵⁶ James P. Womack, Daniel T. Jones, Daniel Roos: Die zweite Revolution in der Autoindustrie, Frankfurt/Main 1991.

Produktionsebene entlassen; b) Wettbewerbsvorteile in der internationalen Konkurrenz (mit der notwendigen Absatzstabilisierung) sollen sich durch die Flexibilisierung und Vergünstigung der Arbeit ergeben. Die Voraussetzungen dafür schaffen neoliberale Politikstrategien: durch die Flexibilisierung des Arbeitsrechts (das Beschäftigungsförderungsgesetz in der Bundesrepublik, die Einrichtung von Einstiegsarbeitsmärkten in Spanien, versuchsweise auch in Frankreich, die Liberalisierung des Kündigungsschutzes, usw.) und den Umbau des Tarifvertrags- und Sozialrechts (Öffnungsklauseln in der BRD, Tendenzen zu marktkonformer, privater Versicherung). Damit ist ein Produktionsmodell im Entstehen, dessen Stabilitätsanforderungen makroökonomische und gesellschaftliche Instabilitäten in den Nationalstaaten forcieren.

Die diesem Produktionsmodell zugrunde liegenden Prinzipien gewinnen auch für den Dienstleistungssektor an Attraktivität. Entsprechende Umstrukturierungen sind vor allem in den produktionsorientierten und den marktvermittelten Dienstleistungsbereichen, z.B. bei den Banken, zu beobachten. Die Folgen entsprechen denen im Industriesektor: Arbeitsplatzverluste in allen Bereichen entlang der Unternehmenshierarchie und eine Intensivierung der verbleibenden Arbeit mit negativen Konsequenzen für die Arbeitsmärkte.

Mit dem "Zwang zur Expansion" und der inneren Funktionslogik der "neuen Betriebsweise" korrespondiert die zunehmende Internationalisierung der Waren-, Finanz- und Kapitalmärkte. Unter den Imperativen weltwirtschaftlicher Expansionsfähigkeit der modernen Sektoren reduziert sich die Binnenorientierung und Binnendynamik des Wachstums.⁵⁷ Niedrige Löhne und verlängerte Arbeitszeiten sollen die internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessern, um auf den Weltmärkten Konkurrenzvorteile zu erringen. Damit wird die Entwicklung der "Heimatmärkte" der Lohnsenkungskonkurrenz geopfert. Da mehr oder weniger alle Mitgliedsländer der EU mit der Verlagerung des Nachfrageproblems ins "Ausland" versuchen, die Position der nationalen Industrie zu stärken (positioneller Wettbewerb) und diese Bestrebungen durch neoliberale Regulierungsmethoden forcieren, verliert das ökonomische System zunehmend seine gesellschaftliche Verankerung. In dieser Entkopplung liegt die Hauptursache für die Arbeitslosigkeit der 90er Jahre. Veränderte Verwertungsbedingungen, die ein "Mehr" an gesellschaftlicher, um die Logik der Arbeit zentrierter Regulierung erforderlich machen würden, werden von der neoliberalen Politik weitestgehend ignoriert. Vielmehr rückt die freie Entfaltung der Marktkräfte jenseits der arbeitsmarktpolitischen Implikationen in den Mittelpunkt der politischen Strategie. Die sich abzeichnende neue Betriebsweise als unternehmerische Lösungsform der verschlechterten Verwertungsbedingungen ist nur noch bedingt mit den drei traditionellen Säulen des Sozialstaates, den Standards des Arbeits-, Tarif- und Sozialrechts kompatibel. Kann der Sozialstaat als ein Prinzip angesehen werden, das "das ökonomische System zu einem Teil in die Gesellschaft zurückholt"⁵⁸, so geht mit dessen marktkonformer Umgestaltung die gesellschaftliche Verankerung des ökonomischen Systems verloren. An dieser Bruchstelle veränderter Verwertungsbedingungen sind die Ursachen der Arbeitslosigkeit zu verorten. Darin, daß die Politik die Entkopplung des ökonomischen Systems vorantreibt, liegt eine wesentliche Ursache für die Arbeitslosigkeit.

⁵⁷ Vgl. Jörg Huffschmid: Das Comeback des Exportweltmeisters; Freitag, Nr. 21 vom 20. Mai 1994, S. 6.

⁵⁸ Elmar Altwater: Die Arbeitsgesellschaft muß umgepolt werden; Freitag, Nr. 23 vom 3. Juni 1994, S. 6.

4. Die integrationspolitische Bedeutung der Arbeitslosigkeit

Obwohl die "Krise am Arbeitsmarkt" infolge der Loslösung des ökonomischen Systems unter den Bedingungen der Politik angebotsorientierter Modernisierung nicht primär über die Analyse des EU-Systems zu erfassen ist, stellt sie doch den Modus der Integration und dessen Prämissen massiv in Frage. Die integrationspolitische Bedeutung der Arbeitslosigkeit ergibt sich dabei aus der besonderen Qualität der Ware Arbeitskraft und ihrer Positionierung im Schnittfeld von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. "Denn deren Träger ist nicht nur Arbeiter/in, sondern Staatsbürger/in und daher in demokratischen Gesellschaften als Wähler/in politisches Subjekt im Prozeß der Hegemonie."⁵⁹ Von daher sind auch die Arbeitsmärkte mehr als andere Märkte staatlich reguliert und geschützt.

4.1 Der Charakter des Integrationsprozesses

Die Integration nach Maastricht folgt im wesentlichen den Prämissen der zweiten Hälfte der 80er Jahre. Der mit dem Binnenmarktprojekt und dem Ziel der WWU eingeleitete Integrationsmodus sollte in den neunziger Jahren fortgeführt und mit der Europäischen Union festgeschrieben werden. Zum anderen "stellten die Vereinbarungen einen frühen Versuch dar, auf die ökonomischen und politischen Veränderungen in Europa zu reagieren"⁶⁰, vor allem auf den Zusammenbruch des Systemgegensatzes und die neue Rolle des vereinigten Deutschlands. Hauptbezugspunkt war und ist jedoch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen des internationalen 'Triade-Kapitalismus'. Im Vordergrund stand die Vertiefung der Marktintegration, d.h. eine Politik der Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung. Die Verbesserung der Beschäftigungssituation sollte sich - den Prognosen des Cecchini-Berichtes folgend - nach anfänglichen Schwierigkeiten als automatischer Effekt der Liberalisierung ergeben.

Durch den Primat monetärer Stabilität wird die wirtschaftspolitische Gleichrichtung in der EU zudem währungspolitisch ergänzt. Der Übergang vom EWS zur Währungsunion ist an vertraglich festgelegte Konvergenzkriterien gebunden: an die laufende Inflationsrate (Verbraucherpreisindex), die erwartete Inflation (langfristige Zinssätze), das Haushaltsdefizit, das Verhältnis des Staatsschuldenstands zum BIP sowie die Stabilität der Wechselkurse.⁶¹ Die Ausrichtung der nationalstaatlichen Politik der Mitgliedsstaaten an den Konvergenzindikatoren erzwingt demzufolge einen restriktiven wirtschaftspolitischen Kurs: die Erhöhung der Steuern und Beiträge für die Sozialversicherungssysteme, den Abbau staatlicher Leistungen, die Reduktion oder Stagnation der Realeinkommen abhängig Beschäftigter, sowie die Reduktion der Lohnstückkosten, d.h. eine Umverteilung der Einkommen zugunsten der Kapitaleigentümer.⁶² Insgesamt werden die verteilungsbedingten Nachfrageprobleme verschärft, während die gestiegenen Unternehmeranteile aufgrund der Überakkumulationstendenz für günstige Finanztransaktionen zur Verfügung stehen. Die Konvergenzpolitik wirkt somit eindeutig prozyklisch und forciert mit

⁵⁹ Elmar Altvater, Birgit Mahnkopf: Arbeitsmärkte zwischen Internationalisierung ...a.a.O., S. 22.

⁶⁰ Frank Deppe: Die Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft; in: Sozialismus, 20. Jg., Nr. 1/1994, S. 30.

⁶¹ Jahreswirtschaftsbericht 1993, Europäische Wirtschaft 1993, Nr. 54/1993, S. 9.

⁶² Klaus Busch: Gewerkschaftliche Tarifpolitik in Europa - Handlungsbedingungen und -möglichkeiten bei unterschiedlichen europäischen Einigungsstrategien; HBS Manuskripte 124, 1993, S. 8.

der Abschwächung der binnenwirtschaftlichen Nachfrage die Tendenz der Loslösung des ökonomischen Systems von seiner gesellschaftlichen Verankerung. Insofern zeichnet sich der Integrationsprozeß gerade dadurch aus, daß durch die Orientierung am Primat monetärer Konvergenz mit ihren Negativwirkungen auf den Arbeitsmarkt größere soziale Divergenzen entstehen. Während die monetäre Konvergenz zentral, d.h. durch das EU-System koordiniert wird, werden die Konsequenzen der sozialen Fragmentierung und Desintegration dem nationalstaatlichen Handlungsbereich und seinen politischen Akteuren aufgebürdet.⁶³

Auf der EU-Ebene aber transformieren sich die Widersprüche der ungesteuerten kapitalistischen Akkumulationsdynamik in Widersprüche des Integrationsprozesses selbst: Systemintegration und Sozialintegration fallen auseinander. Eine radikal veränderte Integrationslogik, die angesichts des Ausmaßes sozialer Fragmentierung die "Erzeugung von Arbeit" (Claus Koch) in den Mittelpunkt zu stellen hätte, müßte demnach genau an diesem Punkt ansetzen. Doch die Art der Systemintegration und die Funktionsweise des politischen Systems der EU versperren sich einer solchen Umorientierung. Aufgrund ihrer "nur unvollkommen zur Entwicklung gekommen Systemstruktur, die sich anders als die nationalen Staaten nicht auf auskristallisierte politische Entscheidungsfindungsprozesse (und die sie tragenden Gruppierungen) stützen kann", hat die EU eine spezifische Funktionsweise entwickelt, die sie prädestiniert, effektiv neue Politikkonzepte und Strategien zu entwickeln, die dem Marktprozeß besser angepaßt sind oder ihn konkreter in die Richtung eines internationalistischen Marktes steuern.⁶⁴ Damit beginnt eine "grundlegende Transformation des Verhältnisses zwischen Staat und Ökonomie": "Diese Sphären stehen sich nicht mehr länger als zwei gegensätzliche Pole gegenüber, sondern werden zunehmend aneinander gekoppelt: einerseits über die Einführung marktanaloger Steuerungsmechanismen und Politikstrategien im Staatsapparat; andererseits über den Einbezug der privaten Wirtschaft in den staatlichen Entscheidungsprozeß."⁶⁵ Die Verschmelzung bewirkt, daß auch die Sozial- und Regionalpolitik der EU der Logik der Marktintegration unterworfen werden. Die fehlende Sozialintegration kann somit nicht durch Instrumente auf EU-Ebene - d.h. durch die Regional- Sozial- und Landwirtschafts- fonds - kompensiert werden. Obwohl die Fonds in erster Linie den rückständigen Regionen zugutekommen, finanzieren sie in der Regel den "Aufschluß einzelner Unternehmen oder metropolitaner Zentren in weniger entwickelten Regionen zum Weltmarktstandard... Es werden damit aber keine vernetzten Reproduktionskreisläufe und soziale Netzwerke in der Region gebildet."⁶⁶ Der Sozialfonds, der sich immer stärker auf Umschulung und Berufsbildungsmaßnahmen hin orientiert, kann damit kaum die in einigen Mitgliedsländern vorgenommenen Kürzungen in diesem Bereich, die sich aus der Orientierung am Primat monetärer Stabilität ergeben, kompensieren.⁶⁷ Der mit Maastricht neu eingeführte Kohäsionsfonds ist von vornherein an die Einhaltung der Konvergenzkriteri-

63 Elmar Altvater, Birgit Mahnkopf: Tarifautonomie gegen ökonomische Sachzwänge im vereinigten Europa; in: WSI-Mitteilungen, Nr. 8/1993, S. 507f.

64 Ingeborg Tömmel: Die europäische Gemeinschaft: Supranationaler Staat oder politische Agentur des Marktes; in: links, Nr. 6/1993, S. 28f.

65 Ingeborg Tömmel: Sytmentwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik; in: Michael Kreile (Hg.): Die Integration Europas, PVS-Sonderband 23, Opladen 1992, S. 202.

66 Elmar Altvater, Birgit Mahnkopf: Tarifautonomie gegen ökonomische ... a.a.O., S. 508.

67 Hortense Hörburger: Europa ratlos statt grenzenlos - Der Vertrag von Maastricht auf dem Prüfstand; Marburg 1992, S. 137.

en geknüpft. Damit kann die Gemeinschaft nicht nur die Rahmenbedingungen der Marktintegration definieren, sondern auch über die Sozial- und Strukturpolitik in das Marktgeschehen eingreifen. Aber: "Nicht staatliche Kompensation, wo die Marktkräfte versagen ist das Ziel oder der Weg, sondern Organisation, Konzertierung und Stimulierung von Marktprozessen in internationalen Dimensionen."⁶⁸

Zusammenfassend betrachtet geht also die Marktintegration mit der Herausbildung eines spezifischen EU-Systems einher, dessen Effektivität gerade auf der fehlenden gesellschaftlichen Implementation beruht. Der weitgehend informelle Charakter dieses Regulierungssystems und die darin enthaltene Verschmelzung der Pole von Staat und Ökonomie garantieren die marktkonforme Ausgestaltung des Integrationsprozesses und seine optimale Anpassung an veränderte Bedingungen der Triade-Konkurrenz jenseits gesellschaftlicher Friktionen; zugleich forcieren sie damit die Negativwirkungen auf die Arbeitsmärkte. Die Funktionsweise des EU-Systems bewirkt somit zweierlei: erstens erzeugt die weltmarktorientierte Modernisierung soziale und politische Fragmentierungsprozesse und verschärft prozyklisch die Krisentendenzen. Zweitens sind die Folgen dieser tendenziellen Verselbständigung von den Nationalstaaten zu tragen. Diese verfügen jedoch aufgrund ihres eingeschränkten makroökonomischen Regulierungsspielraums und des Ausmaßes der Arbeitslosigkeit nur über sehr begrenzte Lösungskapazitäten. Die Effektivität des EU-Systems und vielleicht auch seine Bestandsfähigkeit beruhen also gerade auf der fehlenden gesellschaftlichen Implementation oder Sozialintegration, d.h. der relativen Entkopplung von den Widersprüchen der langfristigen Akkumulationsdynamik. Diesem "Ausweg" sind dort Grenzen gesetzt, wo sich die soziale Desintegration zumindest in nationalpopulistischer Form als Legitimationskrise⁶⁹ artikuliert.

4.2 Das 'Weißbuch'⁷⁰

Das auf der Kopenhagener Tagung im Juni 1993 vom Rat initiierte Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung darf nicht als Wendepunkt in Richtung eines "sozialen Europas" mißverstanden werden. Es bleibt vielmehr in seinen Vorstellungen über den zukünftigen Entwicklungsweg Europas dem Primat monetärer Stabilität verhaftet und zielt perspektivisch auf die Etablierung einer Informationsgesellschaft nach US-amerikanischem Muster. Dabei stellt es zugleich eine Reaktion auf das nicht mehr ignorierbare Ausmaß der Arbeitslosigkeit dar. "Da es nicht länger möglich ist, die hohe Zahl der Arbeitslosen in Europa als unvermeidliche Gegebenheit hinzunehmen" (S. 20)⁷¹, ist "eine neue Synthese herzustellen zwischen der Arbeit als Faktor der gesellschaftlichen Integration, der Chancengleichheit und den Erfordernissen der Wirtschaft, der Wettbewerbsfähigkeit und der Schaffung von Arbeitsplätzen." (S. 3)

Durch diese Synthese im begrenzten Rahmen monetärer Stabilität sollen bis zum Jahr 2000 15 Mio. neue Arbeitsplätze geschaffen werden, um eine Halbierung der derzeitigen

⁶⁸ Ingeborg Tömmel: Die europäische Gemeinschaft ... a.a.O., S. 29.

⁶⁹ Vgl. Frank Deppe, Michael Felder: Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) Nr. 10, Marburg 1993.

⁷⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch; Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6/1993; Luxemburg 1993.

⁷¹ Die folgenden, in Klammern stehenden Seitenzahlen beziehen sich auf ebd.

Arbeitslosenquote zu erreichen. Neben den makroökonomischen Zielvorgaben setzt die EU-Kommission auch auf strukturpolitische Innovationen. Die Strukturpolitik hat im wesentlichen die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß die Wirtschaft flexibler und die Rahmenbedingungen unternehmerfreundlicher werden, daß der Arbeitsmarkt effizienter und den Anforderungen der neuen Wettbewerbssituation entsprechend umstrukturiert wird. Ferner ist zu garantieren, daß die Weltwirtschaft offen bleibt, "damit die Gemeinschaft in vollem Umfang an den Entwicklungen derjenigen Regionen in der Welt teilhaben kann, in denen die ungesättigte Nachfrage zur Zeit am größten ist und die in den nächsten Jahren vermutlich die höchsten Wachstumsraten haben werden." (S. 55)

Neben der Dezentralisierung der Wirtschaft (S. 14) und der Verbesserung der einseitigen und bilateralen Umstrukturierung von Unternehmen in Zusammenarbeit mit anderen Firmen in Form von Fusionen und strategischen Allianzen (S. 55) beziehen sich die Maßnahmen auch auf die Schaffung angemessener Rahmenbedingungen für die Entwicklung neuer Marktchancen. Gemeint ist damit die Schaffung sogenannter "Sozialwirtschaftsunternehmen", die als Zwischenglied zwischen vollständiger staatlicher Finanzierung und Schwarzmarkterbringung fungieren sollen. Auf der Angebotsseite durch klassische Beihilfen zur Unternehmensneugründung forciert, würden sich die Sozialwirtschaftsunternehmen zur Beschäftigung von Arbeitslosen verpflichten. Auf der Nachfrageseite soll eine Stimulierung durch die Ausgabe von "Dienstleistungsgutscheinen" erfolgen, die als Ersatz für Sozialleistungen der Unternehmen oder Gemeinden z.B. ein Anrecht auf Nachbarschaftsdienste geben. (S. 22) Damit sollen bis zu eine Mio. neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Hauptaufgabe der makroökonomischen Politik ist die Ausschaltung von Zielkonflikten, "so daß die Fortschritte in der WWU Hand in Hand mit der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze gehen können". (S. 56) Dafür sind die Stabilität der Geldpolitik, eine stabilitätsorientierte Haushaltspolitik, die wirksame Koordinierung der Wechselkursstabilität sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Sozialversicherungsfinanzen als wesentliche Elemente restriktiver Haushaltspolitik erforderlich.

Nach Einschätzung der Kommission gibt es jedoch Anzeichen dafür, "daß die Stabilitätsziele der Zentralbanken nicht mit der bisherigen und gegenwärtigen Lohnentwicklung übereinstimmen". (S. 57) Da sich der Produktivitätszuwachs allein aus der Entlassung von Arbeitskräften ergäbe, entstehe auch keine zu Verteilungszwecken verfügbare Vermögensbildung. Deshalb sollten sich die nationalen Pro-Kopf Löhne gegenwärtig nicht um mehr als zwei bis drei Prozentpunkte erhöhen. Dies entspreche dem Inflationsziel der Währungsbehörden. "Die Ausschaltung dieses Konflikts ist in der derzeitigen Lage eine notwendige Vorbedingung für die Rückkehr zum Wachstum, doch wenn sich die EG-Wirtschaft erst wieder auf einem nachhaltigen Wachstumspfad befindet, ist es wichtig, daß sich die Löhne auch weiterhin in Übereinstimmung mit dem Stabilitätsziel und der Notwendigkeit, die Rentabilität der Investitionen zu steigern, erhöhen." (S. 57) Dies impliziere als allgemeine "Faustregel", daß die Reallohnsteigerung um mindestens ein Prozent unter dem Produktivitätswachstum gehalten werde, wie bereits während des größten Teils der 80er Jahre. (S. 53)

Struktur- und makroökonomische Politik sollen die Rahmenbedingungen darstellen, innerhalb derer sich die "Informationsgesellschaft" nach amerikanischem Vorbild entwickeln kann. Diese wird von der Kommission folgendermaßen charakterisiert:

- Der Anbruch des multimedialen Zeitalters (Ton-Schrift-Bild) kommt dem Umbruch gleich, den wir mit der ersten industriellen Revolution erlebt haben.
- Die Zukunft hat bereits begonnen: Das Fernsehkanalangebot wird sich verzehnfachen, und bis zur Jahrhundertwende wird sich die Zahl der Kabelabonnenten verdreifachen. In den USA haben dem Vernehmen nach bereits sechs Millionen Menschen mit Fernarbeit zu tun.
- Die USA haben bereits einen Vorsprung: 200 der größten Unternehmen haben dort inzwischen auf die "Informationsschnellstraßen" umgeschaltet.
- Sie ist das Kernstück des Entwicklungsmodells des 21. Jahrhunderts, mit ihr steht und fällt Europa.
- Sie bietet die Möglichkeit, die neuen Bedürfnisse der europäischen Gesellschaften zu erfüllen, und zwar durch innerbetriebliche Kommunikationsnetze, eine allen zugängliche Datenbank für Wissenschaft und Freizeit, die Weiterverbreitung der Fernarbeit, die Weiterentwicklung der Vorsorgemedizin und der ärztlichen Versorgung daheim für ältere Menschen." (S. 14)

Die Entwicklung der Arbeitsmärkte hat sich an der Zielperspektive "Informationsgesellschaft" und der zu ihrer Realisierung als notwendig erachteten Entwicklungsschwerpunkte (übergreifende Informationsnetze, transeuropäische Infrastrukturnetze) zu orientieren. Konkret schlägt die Kommission für die informationstechnologische Reorganisation der Arbeitsmärkte Maßnahmen auf drei Ebenen vor:

1. Die allgemeine und berufliche Ausbildung soll im Hinblick auf eine bessere Anpassung an die Marktentwicklung und an gesellschaftliche Anforderungen reformiert werden. Angestrebt wird in erster Linie eine stärker praxisbezogene Ausbildung, d.h. zum einen eine stärkere Beteiligung des Privatsektors an den Bildungs- und Berufsbildungssystemen und der Festlegung der Bildungs- und Ausbildungspolitiken sowie eine stärkere Orientierung des Unterrichts an den Erfordernissen des Marktes. (S. 130) Ein höheres allgemeines Bildungsniveau und die Anpassung an lokale und regionale Marktbedingungen sollen Hand in Hand gehen.

2. Wachstum soll durch veränderte Rahmenbedingungen besser in Beschäftigung umgesetzt werden. Damit ist nicht in erster Linie die fortlaufende Deregulierung gemeint, sondern ein "vernünftiges und vereinfachtes Regulierungs- und Anreizsystem". (S. 136) Da die Fähigkeit zum direkten Eingriff in den Arbeitsbeschaffungsprozeß begrenzt ist (S. 142), sollen die Mitgliedsstaaten durch angemessene Marktbedingungen und Anreize die Zahl der Arbeitsplätze vermehren. Gemeint sind damit z.B. reduzierte Sozialabgaben in Unternehmen, die Ausbildungsmaßnahmen durchführen (S. 134), flexiblere Mindestlöhne und/oder verringerte Sozialversicherungsbeiträge, um die Beschäftigung jugendlicher Arbeitnehmer zu fördern (S. 138) sowie die Senkung der relativen Kosten der Arbeit im Verhältnis zu den anderen Produktionsfaktoren (S. 146). Gemeint ist aber auch - aus der Sicht der Mitgliedsstaaten - eine "Reform der Systeme der sozialen Sicherheit, damit Anreize zur Arbeit gegeben sind". (S. 138)

3. Die Abgabenbelastung der Arbeit, vor allem der gering qualifizierten Arbeit, soll verringert werden, um die Kluft zwischen der Produktivitätsentwicklung und der Abgabenbelastung zu schließen. (S. 151) Konkret läuft dies darauf hinaus, die Lohnnebenkosten für niedrig entlohnte, flexibel beschäftigte, neu angestellte und jugendliche Arbeitnehmer zu senken. Als Kompensation - um die Haushaltskonsolidierung nicht zu gefährden - plädiert das Weißbuch für eine CO₂-Energiesteuer in Verbindung mit einer erhöhten Verbrauchssteuer für Mineralöl oder Energieerzeugnisse.

Die Durchsetzung der technizistisch geprägten "Informationsgesellschaft" soll in erster Linie durch private Finanziere realisiert werden. Dabei soll sich der Wirkungsbereich der Kommission dahingehend ausweiten, daß sie stärker als bisher die Rolle eines Initiators einnimmt, der Anforderungen ermittelt, Zielvorgaben und Zielperspektiven festlegt und sie entsprechend mit privaten Finanzieren und lokalen Akteuren koordinativ abstimmt. Den einzelnen Mitgliedstaaten kommt die Aufgabe zu, stabile Rahmenbedingungen für ein stetiges und 'gesundes' Wachstum bereitzustellen, sich von öffentlichen Vorsorgebetrieben zu trennen und die Gelder zugunsten produktiver Bereiche wie Bildung und Ausbildung umzuschichten.

Der Arbeitsmarkt hat sich an der Zielperspektive der "Informationsgesellschaft" zu orientieren und ist dementsprechend umzustrukturieren. Durch die Marktgängigkeit der Ausbildung und ein entsprechendes Anreizsystem sollen neue Arbeitsplätze entstehen, um Europas "beträchtliches Kapital an immateriellen Reserven" (S. 3) - Ausbildungsstand, Qualifikation, Innovationstalent, industrielles Erbe - besser zu nutzen. Die 'Auholjagd Europas' erfordert dabei einen neuen klassenübergreifenden Konsens. Sie muß sich auf eine "neue Solidarität stützen: zwischen denjenigen, die Arbeit haben und denjenigen die arbeitslos sind, sowie zwischen denjenigen die ihr Einkommen aus Arbeit beziehen und denjenigen, die ihr Einkommen aus Kapital beziehen". (S. 136) Was jedoch unter solcher "Solidarität in der Wirtschaft" verstanden wird, offenbart sich an anderer Stelle: "Wir sind an einem Punkt angelangt, an dem in vielen Mitgliedsstaaten das Funktionieren der sozialen Sicherung überprüft wird; Ziel ist es dabei, sie effizienter zu gestalten, eine Senkung der Kosten durch mehr Mitverantwortung und stärkere Selektivität herbeizuführen. Die Erneuerung des europäischen Gesellschaftsmodells erfordert eine weniger passive und stärker aktive Solidarität." (S. 16)

Insgesamt stellt das im Weißbuch vorgestellte Konzept keinen Paradigmenwandel in Richtung einer keynesianisch orientierten Politik dar. Vielmehr ist es ein integriertes Konzept, daß durch die Feinabstimmung aller Bereiche und deren Ausrichtung an der "Informationsgesellschaft" das europäische Wettbewerbsmodell effektivieren soll. Die wirksame Kooperation zwischen EU-System, privaten Finanzieren und der lokalen Ebene soll eine optimale Anpassung ermöglichen, in der die Entwicklung der Arbeitsmärkte der Marktlogik unterliegt: Ein Anreizsystem soll marktkonforme Arbeitsplätze schaffen und "Problemgruppen" funktional integrieren.

Letztlich ist das Konzept nicht geeignet, den Krisenursachen entgegen zu wirken. Der enge Rahmen der Stabilitätsorientierung verschärft prozyklisch die verteilungsbedingten Nachfrageprobleme mit ihren Negativwirkungen für den Arbeitsmarkt. Die Policy-Funktion der Kommission und die Verschmelzung von privater Wirtschaft und Politik sollen mit diesem Konzept gestärkt werden. Damit wird noch stärker als bisher die weltmarktorientierte Modernisierung in den Vordergrund gestellt, die unter dem Zwang zu erhöhter Wettbewerbsfähigkeit und unter sich verschlechternden Akkumulationsdynamiken gerade jene Bedingungen erzeugt, die zur Loslösung des ökonomischen Systems und

damit zu den Arbeits- und Beschäftigungsproblemen führen.⁷² Die der Marktlogik untergeordnete Beschäftigungspolitik kann diese Negativwirkungen nicht kompensieren; vielmehr hilft sie Qualifikationsengpässe durch die bessere Koordination von Wirtschaft, Ausbildungssystem und Regionalprofil zu verhindern. Damit kann sie in begrenztem Umfang die friktionelle Arbeitslosigkeit beseitigen. Eine umfassende Beschäftigungswirkung, wie sie das Ausmaß der Arbeitslosigkeit erforderlich machen würde, wird damit jedoch nicht erreicht.

4.3 Sozialpolitische Regulierung und EU-Integration

Die Widersprüche der ungesteuerten Akkumulationsdynamik transformieren sich auf der EU-Ebene in Widersprüche des Integrationsprozesses selbst. In dem Auseinanderfallen von Systemintegration und Sozialintegration wird die Loslösung des ökonomischen Systems von seiner gesellschaftlichen Verankerung forciert. In dem nicht-staatlichen, auf Vereinheitlichung der Lebensbedingungen zielenden Charakter des EU-Systems⁷³ und seiner Funktionsweise haben sich neue Regulierungsformen für ein solches Wachstumsmodell herausgebildet: "Gerade über die Mehrebenenpolitik wird (...) ein Herrschaftsprojekt in Europa gezimmert, daß die Option auf eine funktionale Re-Politisierung der Ökonomie einschließt, nicht aber in der Lage ist, die Dialektik von ökonomisch bedingter Vereinheitlichung und sich zuspitzender sozialer und regionaler Fragmentierung infolge des dominierenden Akkumulationsprozesses in Europa zu überwinden."⁷⁴ Die daraus resultierenden negativen Konsequenzen in Form der hohen Arbeitslosigkeit sind jedoch von den Nationalstaaten zu tragen und untergraben zunehmend die sozialstaatliche Verklammerung von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Denn "der Sozialstaat (ist) von seiner Konstruktion her (erwerbs)arbeitszentriert. Wenn der 'Arbeitsgesellschaft' die Arbeit ausgeht, ist auch des soziale Körper des Sozialstaates in Auflösung begriffen."⁷⁵

⁷² "Darin besteht auch der fundamentale Widerspruch des Weißbuchs. Technologische Modernisierung verbunden mit einer vormodernen Einkommens-, Wohlstands- und (wirtschaftlichen) Machtverteilung ist mittel- bis langfristig nicht stabil. Mittelfristig scheidet das Konzept an der Diskrepanz zwischen Kapazitäts- und Nachfrageentwicklung, und langfristig ist es unverträglich mit der demokratischen Kultur und den sozialstaatlichen Ansprüchen der breiten Massen. Allerdings könnte es für einige Jahre gelingen, die Akkumulation zu steigern, wenn sich Begeisterung und Vertrauen der Investoren für bzw. in die anvisierte Modernisierungsflut hervorrufen lassen. Das ist die Absicht der Kommission. Doch das fundamentale Problem der Diskrepanz zwischen Kapazitätsentwicklung und unzureichender definitiver Nachfrage wird damit eben nicht gelöst." Karl Georg Zinn: An der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Angebotspolitische Nachfrageexpansion und theorielooser Aktionismus; in: Sozialismus, 20. Jg., Nr. 4/93, S. 9.

⁷³ "Einheit und Identität, zentrale Kategorien des bisherigen politischen Diskurses bleiben weitgehend auf der Strecke. Zunehmend fragwürdig bereits im Hinblick auf den Nationalstaat geht ihnen im Prozeß der europäischen Integration jede Beschreibungskraft verloren, die aktuellen politischen Prozesse sind mit ihnen nicht zu fassen. Die interessensolidarische Nation, sei es die verschworene Volksgemeinschaft rechter Ideologen oder der Gemeinsinn der kommunitaristischen Philosophie, scheint inkompatibel mit der neuen Ordnung, die vielmehr die westliche Lebensform der vielen Lebensformen radikalisiert. Dieser Verlust der Einheit bedeutet, daß ein politischer Raum entsteht, der ohne ein starkes Zentrum auskommt und in dem Politik als die Abgleichung unterschiedlicher Interessen und nicht als die Realisierung des allgemeinen Willens eines organischen Körpers erfolgt und verstanden werden muß." Armin von Bogdandy: Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatstheoretischer Perspektive; in: Integration, 16. Jg., Nr. 4/1993, S. 217f, Beilage zur Europäischen Zeitung Nr. 10/1993.

⁷⁴ Bernd Röttger: EG-metropolitane Integration und die Krise linker Wirtschaftspolitik; in: Prokla, 23. Jg., Nr. 2/1993, S. 476.

⁷⁵ Elmar Altvater: Umbau des Sozialstaates?; Erster Entwurf des Referates für die interne Diskussion im "Körner-Kreis" auf der Arbeitstagung Ende November 1993.

Die Entwicklung des Sozialstaates resultiert aus der zunehmenden Vergesellschaftung der Reproduktion. "Der Sozialstaat ist ein Vehikel zur Kommodifizierung und Monetarisierung sozialer Leistungen, die zuvor außerhalb des Marktes, im Haushalt oder in der Gemeinschaft ohne Geldvermittlung erbracht worden sind."⁷⁶ Auf dem Höhepunkt der Entwicklung jedoch kippt das Prinzip um: Die sozialdemokratische Durchstaatlichung weicht der neoliberalen Rückwendung zum Markt. Fortan müssen sich die Sozialausgaben mit anderen fiskalpolitischen Alternativen messen lassen und werden damit der Marktlogik untergeordnet. In diesem Sinne wird auch der Sozialstaat zu teuer, wenn im internationalen Vergleich "zu hohe" Lohnnebenkosten, die das Ausmaß der Vermarkt- wirtschaftlichung der Reproduktion reflektieren, nur mehr als Wettbewerbshindernis gesehen werden und sich doch angesichts steigender Sozialausgaben aufgrund der Arbeitslosigkeit weiter erhöhen. In dem Maße wie die Arbeitslosigkeit ansteigt, bricht der Widerspruch auf. Angesichts wachsender Kosten scheitert das traditionelle Sozialstaatsprinzip. Da überdies viele Sozialleistungen an die vorherige Erwerbsarbeit gekoppelt sind, wird die Dominanz der Marktlogik problematisch: während der Anspruch immer enger an das "Normalarbeitsverhältnis" geknüpft wird, verringert sich die Zahl entsprechend bereitgestellter Arbeitsplätze drastisch.⁷⁷ "Die wohlfahrtstaatlich geschützte Industriegesellschaft tritt in eine 'Zivilisation der Arbeitslosigkeit' (Jaques Julliard) ein. (...) Zivilisation der Arbeitslosigkeit ist ein Zustand, in dem zur gesellschaftlichen Konstitution, zu den Lebensbedingungen der Ausschluß einer beträchtlichen Minderheit von beruflicher Arbeit gehört - während Moral, Institutionen, Teilhabe an politischen Rechten und damit Vollbürgerschaft weiterhin vom Mythos einer Sozialität beherrscht sind, die auf individualisierender Berufsarbeit für alle beruht."⁷⁸

Die Radikalität einer solchen Marktherrschaft und die Verkehrung der Wirkungszusammenhänge von Arbeitsgesellschaft und Sozialstaatsprinzip in der neoliberalen Analyse wird auch an einem Ausspruch von Johann Eekhoff, Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, deutlich. Die schlechte Arbeitslosenversicherung in den Vereinigten Staaten bewirke, daß die Arbeitslosen unter massivem Druck stünden, jeden Arbeitsplatz anzunehmen: "Das ist etwas, was wir sicher wollen", so Eekhoff. "Es müsse zunächst demonstriert werden, daß es genug Arbeitsplätze gebe, und dann sollte erst über die soziale Absicherung geredet werden."⁷⁹ Die Negierung struktureller Arbeitslosigkeit scheint demnach einen neuen Höhepunkt der Arbeitsmarktdiskussion zu markieren. Der Präsident des Verbandes Privater Arbeitsvermittler (VPA), Meinrad Müller, behauptet in diesem Sinne, es sei "Arbeit in Hülle und Fülle" vorhanden. Es gebe nicht vier Millionen Arbeitslose, sondern "vier Millionen Kräfte, die zu überteuerten Bedingungen am Markt verfügbar sind, und deshalb nicht abgerufen werden".⁸⁰ Die logische Konsequenz einer solchen Interpretationsweise ist der Um- oder Abbau des Sozialstaates, um ein entsprechendes "Anreizsystem" zu schaffen, daß die Allokationsfunktion des Arbeitsmarktes reaktiviert. Während also die Veränderungen der kapitalistischen Akkumulation unter Bedingungen des ungesteuerten Strukturwandels die traditionelle arbeitsgesellschaftliche

⁷⁶ Ebd. Auch die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Thesen des Autors.

⁷⁷ Vgl. hierzu Emmerich Tálos: Umbau des Wohlfahrtsstaates. Konträre Begründungen und Optionen; in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 22. Jg., Nr. 1/1993.

⁷⁸ Claus Koch: Umbau des Sozialstaates - ist das ernst gemeint?; in: Leviathan, 21. Jg., Nr. 4/1993, S. 451.

⁷⁹ "Auf der Suche nach neuen Wegen aus der Arbeitslosigkeit", Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 09.03.1994, S. 17.

⁸⁰ "Privatvermittler klagen über Arbeitnehmerrechte", Frankfurter Rundschau vom 18.04.1994, S. 11.

Fundierung und damit das Sozialstaatsprinzip in Frage stellen, wird gerade letzteres in der neoliberalen Analyse als die Ursache der Arbeitsmarktkrise begriffen. Eine solche Verkehrung der Wirkungszusammenhänge führt dazu, daß der Arbeitsplatzabbau aufgrund verschärfter Nachfrageprobleme zunimmt, während der Zugang zu allen gesellschaftlichen Bereichen - Erwerbslosigkeit wird als Folge einer kollektiven "Anspruchsinflation" gedeutet - erwerbsarbeitszentriert bleibt.

Dieser Widerspruch äußert sich in der Verschärfung sozialer Fragmentierungsprozesse, die dem propagierten Um- oder Abbau des Sozialstaates dort Grenzen setzen, wo die Auflösung der sozialstaatlichen Verklammerung von Wirtschaft und Gesellschaft auf die Politik zurückschlägt. Diesem Dilemma versuchen die Nationalstaaten durch zunehmende Renationalisierung zu entkommen. Protektionistische Maßnahmen zum Schutz der heimischen Industrie und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit exportstarker Sektoren, vorrangig durch Arbeitsmarktflexibilisierung und Lohnsenkungen, kennzeichnen die nationalen Lösungsstrategien. In diesem Sinne trat in der Bundesrepublik Anfang Januar 1994 das Standortsicherungsgesetz in Kraft: "Mit ihm kommen die niedrigsten Ertragssteuern für Unternehmen, die es je in der Bundesrepublik gegeben hat."⁸¹ Ein flexibles Arbeitsgesetz soll Spielraum für längere Maschinenlaufzeiten und flexiblere Arbeitszeiten schaffen. Unter definierten Bedingungen ist die Möglichkeit längerer Arbeitszeiten, ein gelockertes Arbeitsverbot an Sonn- und Feiertagen sowie generell die Aufhebung des Nachtarbeitverbots für Frauen vorgesehen. In der Konsequenz stoßen die nationalzentrierten Krisenlösungsstrategien dort an Grenzen, wo mehrere Länder versuchen, den Grundbestand der Arbeitsgesellschaft durch die Loslösung von ihrer sozialstaatlichen Einbettung und den Export von Arbeitslosigkeit zu retten: hier führt der positionelle Wettbewerb zu einer massiven Verschärfung der verteilungsbedingten Nachfrageprobleme mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die "heimatlichen" Arbeitsmärkte.

Resümierend lassen sich die Ergebnisse folgendermaßen zusammenfassen: Die Arbeitslosigkeit der EU-Staaten hat historische Höchstwerte erreicht und wird den Prognosen zufolge jenseits eines konjunkturellen Aufschwungs weiter steigen. Neben traditionellen "Problemgruppen" deuten die Betroffenheit hochqualifizierter Arbeitskräfte aus Wissenschaft und Technik sowie hochdotierter Führungskräfte aus allen Abteilungen der exportorientierten Wachstumsindustrien einen grundlegenden Wandel im Verhältnis der Kapital- und Arbeitsmärkte an. Im Dienstleistungssektor, einst Hoffnungsträger unbegrenzter Beschäftigungsexpansion, werden - auch in Abhängigkeit zur Industriebeschäftigung - Arbeitsplätze in den dynamischen Bereichen abgebaut: Der Weg in eine "Zivilisation der Arbeitslosigkeit" ist eingeschlagen. Die Ursachen dieser Entwicklung liegen in veränderten Akkumulationsbedingungen, die unter neoliberalen Regulierungsmethoden zu einem Verlust der gesellschaftlichen Verankerung des ökonomischen Systems führen: das sich konstituierende Wachstumsmodell verschärft soziale Fragmentierungsprozesse. Daraus resultierende Widersprüche transformieren sich auf der EU-Ebene in Widersprüche des Integrationsprozesses selbst. Gerade die "unvollständige" Ausgestaltung des EU-Systems in der Zielperspektive angebotsorientierter Weltmarktmodernisierung forciert in dem Auseinanderfallen von System- und Sozialintegration die Loslösung des ökonomischen Systems und stellt damit einen adäquaten Regulierungsrahmen für ein "fragmentiertes Wachstumsmodell" dar. Die negativen Konsequenzen in Form hoher Arbeitslosigkeit können von der herrschenden "politischen Klasse" in den Natio-

⁸¹ Bundesministerium für Wirtschaft: Standort Deutschland - Auftrag Zukunft; Magazin des BMWI, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn im Februar 1994.

nationalstaaten aufgrund der spezifischen Qualität der Ware Arbeitskraft nicht ignoriert werden. Da das Ausmaß der Arbeitslosigkeit die sozialstaatliche Strukturierung der Nationalstaaten zunehmend in Frage stellt, versuchen diese den Grundbestand der "Arbeitsgesellschaft" auf Kosten anderer Staaten zu sichern und fördern damit die Instabilitätsmomente des Integrationsprozesses. Insofern führen gerade die Ausrichtung der Integrationslogik an dem Ziel weltmarktorientierter Modernisierung und die daran anknüpfende unvollständige Ausgestaltung des EU-Systems zu einer Verschärfung sozialer Desintegration, die den "Nutzen" weiterführender Integrationsschritte fragwürdig macht: Mit der Zielrichtung des Integrationsprozesses werden auch dessen Grundlagen tendenziell untergraben.

Eine alternative Politikstrategie muß demnach darauf abzielen, daß ökonomische System in die Gesellschaft zu reintegrieren. Dazu ist unter verschlechterten Akkumulationsbedingungen jenseits wohlstandschauvinistischer Ambitionen ein "Mehr" an politischer Regulierung auf verschiedenen Ebenen erforderlich. In den Nationalstaaten geht es darum, die verteilungsbedingten Nachfrageprobleme durch die massive Umverteilung zugunsten der Kapitaleigentümer und die Senkung der Transfereinkommen zu stoppen. Von den Gewerkschaften und anderen gesellschaftlichen Akteuren ist auf eine radikale Arbeitszeitverkürzung hinzuwirken, um sozialstaatliche Regulierungen aufrecht erhalten zu können. Flankierend muß der Integrationsprozeß auf eine neue Grundlage gestellt werden⁸². Eine Politisierung anhand der sozialen Frage ist aber nicht - wie im Weißbuch angestrebt - mit dem Primat angebotsorientierter Modernisierung vereinbar, der die Loslösung des ökonomischen Systems forciert und somit erst jene Bedingungen erzeugt, die hauptverantwortlich für die Arbeitslosigkeit sind. Angesichts des Ausmaßes der Arbeitslosigkeit reichen solche Veränderungen allerdings nicht aus. Um die vollständige Reintegration der Arbeitslosen zu ermöglichen, müßte sich die Politik auf die "Erzeugung von Arbeit" konzentrieren; dies aber würde den reformpolitischen Rahmen sprengen.

⁸² "Der weitere Integrationsprozeß muß einen sozialen Sinn haben, soll er nicht zwischen nationalstaatlichen Machtambitionen und wohlfahrtstaatlichem Chauvinismus zerrieben werden. Eine neue Debatte über die Ziele und Zukunft der westeuropäischen Integration ist notwendig. Denn eine Rückkehr in das nationale Gehäuse kann keine Alternative zur grundlegenden Reform der EU sein." Klaus-Peter Weiner: Im toten Winkel von Maastricht - Ab 1. Juli präsidiert Deutschland die depressive Periode der Europäischen Union; Freitag, Nr. 27 vom 1. Juli 1994, S. 1.

Michael Felder

Auf der Suche nach einem neuen technologischen Paradigma? Steuerungstheoretische Überlegungen zur europäischen Forschungs- und Technologiepolitik

Die dynamische Entwicklung der europäischen Integration in den achtziger Jahren löste ein neues Interesse an integrationstheoretischen Fragestellungen aus. Die klassischen Themen der Integrationstheorie wie die Fragen nach den Ursachen von Fortschritt und Stagnation sowie nach den Beziehungen zwischen Nationalstaat und europäischer Ebene erlangten in der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung einen neuen Aufschwung.¹ Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Europäischen Integration ist darüber hinaus in den letzten Jahren sehr stark durch die Analyse einzelner Politikfelder geprägt - zunehmend auch mit gleichzeitigem Bezug auf integrationstheoretische Fragestellungen. Die Erweiterung der Aufgabengebiete europäischer Politik durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) und zuletzt durch den Vertrag von Maastricht bildeten den Ausgangspunkt für diese Entwicklung. Hinzu kommt jedoch, daß die eindeutige Zuordnung der Europäischen Integration zur Fachdisziplin "Internationale Beziehungen" erodiert und das Interesse der einzelnen wissenschaftlichen "Unterabteilungen" beinahe aller Sozialwissenschaften am Integrationsprozeß gewachsen ist.² Diese "neue Interdisziplinarität" ist durch den Integrationsprozeß selbst und den allgemeinen Trend einer zunehmenden Globalisierung erzwungen worden. Sogar im Bereich der Regierungslehre, deren Erkenntnisinteresse - nicht zuletzt wegen ihrer staatsrechtlichen Traditionen - immer eng an die Begriffe (National-)Staat und Regierung gebunden war, vollzieht sich nun eine Öffnung zu neuen Themen unter dem Schlagwort "Regieren unter den Bedingungen von Globalität".³ Vielfach stößt die Analyse "nationaler" Politik an ihre Grenzen, internationale und europäische Einflüsse lassen sich nicht mehr als Randbedingungen externalisieren, da "europäische" Akteure ins Zentrum der politischen Prozesse treten. Das Interesse an den einzelnen Politikfeldern konzentriert sich vor allem auf die neuen und dynamischen Bereiche des Integrationsprozesses und läßt bei der Analyse Unterschiede im Grad der Vergemeinschaftung deutlich hervortreten.

Insofern läßt sich auch eine steigende Beachtung der Forschungs- und Technologiepolitik (FuT) der EG registrieren, da sie als Paradebeispiel für den Übergang der EG von ei-

¹ Christian Welz und Christian Engel sprechen von einer sich erst seit etwa Mitte der achtziger Jahre im Aufschwung befindlichen 'relance academique' der Integrationsforschung. Vgl. Welz, Christian/Engel, Christian, Traditionsbestände politikwissenschaftlicher Integrationstheorien: Die Europäische Gemeinschaft im Spannungsfeld von Integration und Kooperation, in: Bogdandy, Armin von (Hg.), Die Europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration, Baden-Baden 1993, S. 129-169, hier: S. 131.

² Das Spektrum der theoretischen und methodischen Ansätze zur Analyse der europäischen Integration hat sich vor allem durch Arbeiten aus den Bereichen der vergleichenden Politikforschung und insbesondere der Politikfeldanalyse beträchtlich erweitert. Vgl. Hix, Simon, The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics, in: West European Politics 1/1994, S. 1-30; Schumann, Wolfgang, EG-Forschung und Policy-Analyse. Zur Notwendigkeit den ganzen Elefanten zu erfassen, in: Politische Vierteljahresschrift 2/1991, S. 232-257. Ein Dialog zwischen den "klassischen" und neueren Ansätzen bildet dabei jedoch immer noch die Ausnahme.

³ Vgl. Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hg.), Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen 1993.

ner Agrar- zu einer Industriegemeinschaft gilt. Ein Überblick über neuere Veröffentlichungen weist aus unterschiedlicher Perspektive auf einen gestiegenen Stellenwert des Politikfeldes hin. So kann eine wachsende Bedeutung der FuT innerhalb der Gemeinschaftspolitik festgestellt werden, deren wissenschaftliche Analyse vielfach mit integrations- und staatstheoretischen Fragestellungen verknüpft wird. Außerdem wird die FuT als Ausgangspunkt für eine reformpolitische Strategie genannt. Im folgenden sollen die drei genannten Perspektiven miteinander verknüpft werden. Die übergreifende Thematik bildet die Suche nach Reformpotentialen einer europäischen FuT - als Kernbestandteil einer europäischen Industriepolitik - für die Überwindung der ökonomischen und sozialen Krisenprozesse⁴. Inwieweit lassen sich aus ihrer neueren Entwicklung und deren theoretischen Reflexion Schlußfolgerungen über Möglichkeiten und Grenzen ihres Beitrags für eine Neuausrichtung des Integrationsprozesses ziehen?

1. Der Aufstieg der Forschungs- und Technologiepolitik der EG

Obwohl die ersten Versuche, eine europäische Forschungs- und Technologiepolitik zu institutionalisieren, bis zu den Gründungsverträgen zurückreichen und vor allem seit Mitte der sechziger Jahre in der Debatte um eine "technologische Lücke" zwischen den USA und Westeuropa popularisiert wurden, gelang es der Kommission erst in den achtziger Jahren, das Politikfeld als wesentlichen Bestandteil des Integrationsprozesses zu verankern.⁵ Seitdem läßt sich in dreifacher Hinsicht von einer neuen Qualität europäischer Forschungs- und Technologiepolitik sprechen, nämlich im Sinne eines zunehmenden quantitativen Gewichtes, im Sinne der Schaffung klarer rechtlicher Grundlagen und institutioneller Voraussetzungen für eine umfassende und effiziente Gemeinschaftstätigkeit und schließlich wegen der inhaltlichen Neuausrichtung, die durch den Wechsel der Förderschwerpunkte von dem Bereich klassische Altindustrien (Stahl, Kohle, Energie) hin zu den neuen Schlüsseltechnologien vollzogen wurde.⁶ Die Ausgestaltung der FuT orientierte sich am Leitbild einer "neuen Industriepolitik", in der Wettbewerb und staatliche Regulierung nicht mehr als Gegensatz konzipiert sind. Die Politik unterwirft sich dabei dem "Sachzwang Weltmarkt", indem sie auf Schutzmaßnahmen gegenüber der eigenen Wirtschaft verzichtet und sich auf die Optimierung der Standortfaktoren im globalen Innovationswettbewerb konzentriert.⁷

Der Bedeutungszuwachs der FuT der EG setzte sich im Übergang von der Einheitlichen Europäischen Akte zum Vertrag von Maastricht fort. Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie nimmt seitdem einen stärkeren Stellenwert innerhalb der Gemeinschaftspolitik ein, da sie neben dem Bereich "Forschung und technologische

4 Vgl. hierzu: Deppe, Frank/Felder, Michael, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) Nr. 10, Marburg 1993; Lee, Ho-Geun, Regulationstheoretische Überlegungen zur Krise der EG, Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) Nr. 11, Marburg 1994.

5 Vgl. zur Geschichte: Riddinger, Rudolf, Technologiekooperation in Westeuropa: Die Suche nach grenzüberschreitenden Herausforderungen auf technologiepolitische Herausforderungen, Hamburg 1991; Stremmel, Jörg, Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft, Aachen 1988.

6 Vgl. Felder, Michael, Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung, Studien der Forschungsgruppe der Europäische Gemeinschaften (FEG) Nr. 1, Marburg 1992, S. 86f.

7 Vgl. Porter, Michael E., Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, Sonderausg., Wien 1993, insbes. S. 635 ff.

Entwicklung"⁸ künftig auch die Gebiete "Transeuropäische Netze"⁹ und "Industrie"¹⁰ umfaßt.¹¹

Dieser veränderten Situation versucht die Kommission gerecht zu werden, indem sie durch eine systematisierte Auswertung ihrer bisherigen Erfahrungen eine Neubestimmung der FuT im Verhältnis zu den anderen Gemeinschaftspolitiken anstrebt.¹² Als Neuerung für die Forschungs- und Technologiepolitik sind vor allem die Hervorhebung des horizontalen Charakters der Gemeinschaftspolitik¹³ und die neuen Ausführungen zur Koordinierung der einzelstaatlichen Politiken¹⁴ bedeutsam. Der horizontale Charakter der Forschungs- und Technologiepolitik betont deren übergeordnete Bedeutung für den Integrationsprozeß und die Möglichkeit, "daß diese unter Umständen sämtliche Gemeinschaftspolitiken prägen könnte."¹⁵ Die Koordinierung der einzelstaatlichen Politiken bildete zwar bereits seit der Einheitlichen Europäischen Akte eine Zielperspektive europäischer Politik, hatte jedoch in der Praxis bisher keine Relevanz, da es im Belieben der Mitgliedstaaten stand, aktiv zu werden. Durch den Vertrag von Maastricht ändern sich nun Subjekt und Objekt der Koordinierung. "Subjekte sind nicht mehr die Mitgliedstaaten untereinander, sondern die Mitgliedstaaten einerseits und die Gemeinschaft andererseits. Objekte sind nicht mehr die einzelstaatlichen Politiken, sondern einzelstaatlichen Aktionen auf der einen und Gemeinschaftsaktionen auf der anderen Seite. Als Ziel wird die Kohärenz der einzelstaatlichen Politiken und der Gemeinschaftspolitik genannt."¹⁶

Diese Entwicklungen könnten einen Trend fortsetzen, den einige Autoren bereits für die achtziger Jahre attestierten, indem sie die FuT als Motor für die europäische Integration bezeichneten.¹⁷ Ihr konstitutiver Charakter für den weiteren Integrationsprozeß wird vor allem durch den Strukturwandel der internationalen Beziehungen im Sinne einer zunehmenden Ökonomisierung begründet. So nennt Münch die wissenschaftlich-technologische Konkurrenz innerhalb der Triade als einen zentralen Mechanismus der "Identitätsbildung durch äußere Abgrenzung und Konfliktaustragung" und stellt ihn auf eine Ebene mit den kriegerischen Auseinandersetzungen bei der Herausbildung der Nationalstaaten.¹⁸ Wie immer man den Stellenwert der FuT bewerten mag, fest steht, daß

8 Titel XV (Art. 130 f-130p) des EG-Vertrages.

9 Titel XII (Art. 129b-129d) des EG-Vertrages.

10 Titel XIII (Art. 130) des EG-Vertrages.

11 Zudem wird in einigen Politikbereichen eine stärkere Verknüpfung mit dem Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit vorgenommen, so beispielsweise bei den im Rahmen des europäischen Sozialfonds durchgeführten Bildungsmaßnahmen. Vgl. Art. 127 EG-Vertrag.

12 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Forschung nach Maastricht: Bilanz und Strategie, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/1992.

13 Vgl. Art. 130f (3) EG-Vertrag.

14 Vgl. Art. 130h EG-Vertrag.

15 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Forschung nach Maastricht ..., a.a.O., S. 31.

16 Ebd., S. 29.

17 So sprach Grewlich bereits 1985 von der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik als einem "politischen Vehikel für den europäischen Integrationsprozeß zu einer neuen 'raison d'être' europäischer Zusammenarbeit, die alle Politikbereiche - von der makro- bis zur Gesellschaftspolitik - berührt." Grewlich, Klaus W., Forschungs- und Technologiepolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1984, Bonn 1985, S. 196-202, hier: S. 196.

18 Vgl. Münch, Richard, Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft, Frankfurt a.M. 1993, S. 16 ff. Der Gedanke ist nicht neu. Er zieht sich wie ein roter Faden durch die Argumentation der Publikationen von Konrad Seitz und wird hier lediglich in den Stand sozialwissen-

ihre Bedeutung sowohl innerhalb der nationalstaatlichen Politik - im Vergleich zu anderen "policies" - als auch für die zwischenstaatlichen Beziehungen¹⁹ in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Vor diesem Hintergrund lassen sich die Bemühungen der Kommission interpretieren, die technologische Wettbewerbsfähigkeit in den Status eines übergreifenden Leitbildes des Integrationsprozesses zu heben. Nachdem der gemeinsame Binnenmarkt nicht mehr der alleinige Bezugspunkt des weiteren Integrationsprozesses sein kann, bietet sich das Bild von der "Technologiegemeinschaft" als einer von mehreren neuen Fixpunkten für die europäische Integration an, mit dem zugleich der Übergang von der "negativen" zur "positiven" Integration²⁰ weiter vollzogen werden kann.

Einen wesentlichen Meilenstein auf diesem Weg bilden die neu geschaffenen Kompetenzen in der Industriepolitik. Während Industriepolitik in den achtziger Jahren nur "verschämt" unter dem Deckmantel Forschungs- und Technologiepolitik betrieben werden konnte, wird sie nun seit dem Vertrag von Maastricht selbstbewußt als "Ensemble von sektoraler Industriepolitik, regionaler Industriepolitik, Forschungs- und Technologiepolitik sowie der Politik gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen"²¹ auftreten. Damit sind die Reichweite und der Stellenwert der neuen Kompetenzen grob benannt. Die verbleibenden Unklarheiten über die künftige Bedeutung des Art. 130 EG-Vertrag verwundern indessen nicht, wenn man seine Entstehungsgeschichte betrachtet. Den Ausgangspunkt bildete ein Vorschlag der französischen Regierung unter Edith Cresson, der allgemein als drohende ordnungspolitische Wende in der Wirtschafts- und Außenhandelspolitik sowie als weitgehende Handlungsermächtigung für eine Industriepolitik nach französischem Muster interpretiert wurde.²² Der Konflikt zwischen den unterschiedlichen industriepolitischen Konzeptionen der französischen und belgischen Regierung einerseits sowie der bundesdeutschen und britischen Regierung andererseits mündeten in den Formelkompromiß von Maastricht. Entsprechend der bereits im "Bangemann-Papier"²³ vorgezeichneten Linie verbindet er die ordnungspolitischen Bedenken - durch eine Ablehnung protektionistischer und dirigistischer Konzepte - mit einer Handlungsermächtigung der Gemeinschaft in der Industriepolitik. "Die französische Politik drang auf program-matischer Ebene durch, die britische und deutsche Politik hingegen konnte ihre inhaltli-

schaftlicher Theorie geadelt. Vgl. Seitz, Konrad, Die japanisch-amerikanische Herausforderung. Deutschlands Hochtechnologie-Industrien kämpfen ums Überleben, Bonn 1990.

19 Dies gilt sowohl für neu entstandene Kooperationsstrukturen als auch für die gestiegene zwischenstaatliche Konkurrenz.

20 Vgl. Kreile Michael, Politische Dimensionen des europäischen Binnenmarktes, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24-25/1989, S. 25-35.

21 Naschold, Frieder, Industrielle Entwicklung und Industriepolitik der EG in der Triade, in: Süß, Werner/Becher, Gerhard (Hg.), Politik und Technologieentwicklung in Europa. Analysen ökonomisch-technischer und politischer Vermittlungen im Prozeß der europäischen Integration, Berlin 1993, S. 43-78, hier: S. 49.

22 Der Vorschlag ist abgedruckt in: Möschel, Wernhard, EG-Industriepolitik nach Maastricht, in: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 43, Stuttgart/Jena/New York 1992, S. 415-421.

23 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Industriepolitik in einem offenen und wettbewerbsorientierten Umfeld, KOM (90) 556 endg. Während Martin Bangemann in den achtziger Jahren als bundesdeutscher Wirtschaftsminister den Binnenmarkt primär als Deregulierungsprojekt propagierte, bemüht er sich nun um einen Kompromiß zwischen den ordnungspolitischen Fronten und um einen Ausgleich zwischen französischen und bundesdeutschen Interessen. Vgl. Bangemann, Martin, Mut zum Dialog. Wege zu einer europäischen Industriepolitik, Bonn 1992; Flirt mit dem Staat. EG-Kommissar Martin Bangemann forciert die Industriepolitik und legt sich mit den Brüssler Wettbewerbshütern an - ein Zeit-Gespräch, in: Die Zeit vom 14.2.1992.

chen Vorstellungen durchsetzen.²⁴ Entgegen dem französischen Vorschlag bindet der Art. 130 EG-Vertrag eine Tätigkeit der Gemeinschaft an einstimmige Beschlüsse im Rat und verpflichtet sie auf ein "System offener und wettbewerbsorientierter Märkte"²⁵. Für die "Gralshüter" der Marktwirtschaft sind diese Beschränkungen jedoch nicht ausreichend. Das Einstimmigkeitsprinzip ließe sich politisch aushebeln, und die Erhöhung der Industriepolitik in eine Aufgabe von Verfassungsrang gefährde vor dem Hintergrund der mit der deutschen Einheit erfolgten "industriepolitischen Nötigungen" die marktwirtschaftliche Ordnung.²⁶ Aus einer übergreifenden Betrachtung relativieren sich jedoch sowohl die "Befürchtungen" als auch die "Hoffnungen" auf eine ordnungspolitische Kehrtwende durch Maastricht. Unter dem Strich wurden durch den Integrationsprozeß die industriepolitischen Handlungsspielräume für die Nationalstaaten und die EG reduziert.²⁷ Während vor allem durch das Binnenmarktprojekt der "industriepolitische Aktionsradius der Mitgliedstaaten noch weiter verringert"²⁸ wurde, schränken die widersprüchlichen Bestimmungen und Begrenzungen zur Industriepolitik nach Maastricht deren Effektivität ein und verweisen auf die Gefahr einer "industriepolitischen Selbstblockade der EG"²⁹.

Der Vertrag von Maastricht führt den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur als einen weiteren Aufgabenkomplex auf. Neben Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Harmonisierung und der technischen Normung, die eine Interoperabilität der Netze gewährleisten sollen, will die Gemeinschaft hierbei die finanziellen Anstrengungen der Mitgliedstaaten durch Anleihbürgschaften und Zinszuschüsse unterstützen.³⁰

Das Weißbuch der Kommission für "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung"³¹ greift diese Zielstellung auf und stellt sie in Zusammenhang mit der FuT der EG. Diese Verknüpfung dient wiederum der Vertiefung des horizontalen Charakters der FuT. Die Schaffung transeuropäischer Netze steht im Zentrum der Strategien der Kommission für die weitere Stärkung des europäischen Binnenmarktes und bildet einen Entwicklungsschwerpunkt des Weißbuches.³² Die Herstellung von transeuropäischen Telekommunikationsnetzen bildet dabei zugleich die Grundlage für die ebenfalls angestrebte Schaffung eines "Gemeinsamen Informationsraums", dem zweiten Entwicklungsschwerpunkt.³³ Im Rahmen der mit dem Weißbuch verfolgten "angebotspolitischen Investitionsstrategie" soll durch die Verwirklichung der Informationsgesellschaft eine dynamische Entwicklung

24 Naschold, Frieder, Industrielle Entwicklung und Industriepolitik der EG in der Triade, a.a.O., S. 49.

25 Art. 130 Abs. 1 Satz 2 EG-Vertrag.

26 Vgl. Streit, Manfred E., Krücken für die Champions. Auch auf europäischer Ebene bleibt Industriepolitik ein Irrweg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.6.1992; Ders., European Industrial Policy: An Economic and Constitutional Challenge, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis 3/1993, S. 388-416; Klodt, Henning, Europäische Industriepolitik nach Maastricht, in: Die Weltwirtschaft 3/1992, S. 263-273.

27 Vgl. Ehlermann, Claus-Dieter, Industriepolitik aus europäischer Sicht, in: Oberender, Peter (Hg.), Industriepolitik im Widerstreit der Wettbewerbspolitik, Berlin 1994, S. 107-123.

28 Ebd., S. 113.

29 Naschold, Frieder, Industrielle Entwicklung und Industriepolitik der EG in der Triade, a.a.O., S. 49.

30 Vgl. Art. 129b-129d EG-Vertrag.

31 Vgl. Europäische Kommission, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Brüssel 1994.

32 Vgl. ebd., S. 31 ff.

33 Vgl. ebd., S. 25 ff.

der in den letzten Jahren in die Krise geratenen Elektronikindustrie eingeleitet werden und gleichzeitig - im Zusammenhang mit den im Weißbuch zusätzlich verfolgten Maßnahmen - ein wirksamer Beitrag zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit geleistet werden.³⁴ Der Aufbau einer europäischen Informationsinfrastruktur, bestehend aus der Verknüpfung von Informations- und Kommunikationstechnologien sowie den darauf basierenden neuen Dienstleistungen (Telematikanwendungen), ist wiederum der Dreh- und Angelpunkt des vierten Rahmenprogrammes für die gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Forschung und technologischen Entwicklung.³⁵ Aufbauend auf der seit den achtziger Jahren von der Gemeinschaft, vor allem im Rahmen von ESPRIT und RACE, betriebenen Forschung im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien soll nun eine Konzertierung der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit vorgenommen werden, die den Übergang in eine "neue Stufe der Informationsgesellschaft"³⁶ vorantreibt. "Wir stehen am Anfang des Übergangs zu einer neuen Informationsinfrastruktur von Gesellschaft und Industrie, an einem Punkt, der nach vierzig Jahren quantitativen Wachstums einen qualitativen Wandel bei den Einsatzgebieten von Informationstechnologie begründet."³⁷ Mithilfe einer Vielzahl von Maßnahmen sollen unterschiedliche Akteure in die Strategie einbezogen werden, dazu zählen die Integration unterschiedlicher Technologiebereiche, der Aufbau von Kooperationsbeziehungen zwischen Anbietern und Nutzern, die Zusammenarbeit mit Forschungsinitiativen auf nationaler Ebene, im europäischen Kontext (EUREKA), im Rahmen internationaler Kooperation sowie die Verknüpfung mit Ausbildungsinitiativen.³⁸ Den Anstoß für diese Politik lieferten - wie bereits vielfach in der Vergangenheit - die Konkurrenten innerhalb der Triade, insbesondere die USA, die unter Federführung von Vizepräsident Al Gore den Aufbau eines "Data Superhighway" planen. Im Verlauf des Jahres 1993 kam es in den USA zu einer neuen Fusionswelle: Es wurden Allianzen zwischen Telefongesellschaften, Netzbetreibern, Computerfirmen, Medienkonzernen und Herstellern von Unterhaltungselektronik gebildet, die auf die entstehenden Multimedia-Märkte ausgerichtet waren.³⁹ Im Gegensatz zur Fusionshysterie der achtziger Jahre, die weitgehend von spekulativen Gewinnüberlegungen getrieben wurde, stehen nun langfristige strategische Gründe im Vordergrund, die ihre Ursache in zahlreichen Veränderungen staatlicher Regulation und dem raschen technologischen Wandel haben. Zudem sind die Fusionen und Allianzen in einem höheren Maße global ausgerichtet. So konnte beispielsweise Apple für die Newton-Technologie ein breites Spektrum namhafter Partner und Lizenznehmer gewinnen wie Bell South, British Telekom, Deutsche Telekom, Matsuhita, Motorola, Sharp, Siemens ROLM und US West.⁴⁰

34 Vgl. kritisch hierzu: Zinn, Karl Georg, An der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Angebotspolitische Nachfrageexpansion und theorielloser Aktionismus, in: Sozialismus 4/1994, S. 4-9.

35 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Arbeitsdokument der Kommission bezüglich des Inhalts von W&T der spezifischen Programme zur Ausfüllung des vierten Rahmenprogramms für die gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Forschung und Technologischen Entwicklung (1994-1998) und des Rahmenprogramms für die gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Forschung und Ausbildung in der Europäischen Atomgemeinschaft (1994-1998), Kom(93)459 endg.

36 Ebd., S. 44.

37 Ebd., S. 43.

38 Vgl. ebd., S. 45 ff.

39 Vgl. Fehr, Benedikt, Amerika im Multimedia-Fieber, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.12.1993.

40 Vgl. Jörg, Gerhard, Die nächste technologische Revolution. PC-Technologie, Television und Telekommunikation wachsen zusammen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.3.1994.

Ebenso wie in den USA ergeben sich in der EG Probleme bei der Finanzierung der neuen Informationsinfrastruktur. Die wachsende Staatsverschuldung engt den Handlungsspielraum der Regierungen ein. Die Kommission versuchte dem Rechnung zu tragen, indem die notwendigen Finanzmittel von 150 Milliarden ECU (davon 67 Milliarden ECU für den Zeitraum 1994-1999) in erster Linie von privaten Investoren aufgebracht werden sollten. Dabei wurde der Einsatz neuer Finanzierungsinstrumente (Unions-Schuldverschreibungen und Wandelschuldverschreibungen als Bürgschaften des Europäischen Investitionsfonds) als erforderlich erachtet, um private Kapitalinvestitionen zu ermöglichen. Diese Vorschläge zur Finanzierung der Netze über Euro-Anleihen stießen jedoch auf heftige Kritik der bundesdeutschen und der britischen Regierung.⁴¹ Mit dem Scheitern des Finanzierungsvorschlages ist die Zukunft der Transeuropäischen Netze und damit eines weiteren Versuchs der Kommission, ihre Kompetenzen in der Forschungs- und Technologiepolitik und der Industriepolitik auszuweiten, ungewiß.

Die Bilanz der Politik der EG zur Förderung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft fällt insgesamt widersprüchlich aus. Einerseits ist ein Ausbau der Kompetenzen und eine wachsende übergeordnete Bedeutung für den gesamten Integrationsprozeß festzustellen, andererseits zeigen sich in allen Bereichen Interessenkonflikte. Unter ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen ist davon auszugehen, daß sie zunehmen, Widersprüche in der Gemeinschaftspolitik hervorbringen und ihre Kohärenz gefährden. Zieht man in die Betrachtungsperspektive andere Gemeinschaftspolitiken wie die Handelspolitik und die Wettbewerbspolitik mit ein, so ergibt sich ein ähnliches Bild. Sharp und Pavitt fassen ihre Analyse der europäischen FuT und ihre Beziehung zu anderen Politikfeldern seit den achtziger Jahren folgendermaßen zusammen: "Put together, ... the Community's supportive Framework Programme, along with EC '92, competition and trade policies and a certain coherence in industrial policy, are beginning to emerge. It should however be stressed that such an appearance of coherence is ex post. There has been much confusion and muddle along the way, and even today little attempt at overall strategy."⁴²

2. Europäische Forschungs- und Technologiepolitik im Spiegel der Wissenschaft

Der politische Bedeutungszuwachs des Politikfeldes geht mit einem wachsenden wissenschaftlichen Interesse an der europäischen FuT einher, das über empirische Bestandsaufnahmen hinausweist und sich dem Gegenstand aus einem gesellschaftstheoretischen Erkenntnisinteresse nähert. Von unmittelbarer Relevanz für eine reformpolitische Perspektive sind dabei drei Fragen. Inwieweit kann durch staatliches Handeln gestaltend auf die technologische Entwicklung eingewirkt werden? Was sind die Voraussetzungen und Bedingungen für eine erfolgreiche Handlungskoordination der unterschiedlichen (staatlichen und privaten sowie nationalen und europäischen) Akteure? Ist unter den Bedingungen eines triadisierten Kapitalismus ein eigenständiges europäisches Innovationssystem möglich?

41 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.12.1993.

42 Sharp, Margaret/Pavitt, Keith, Technology Policy in the 1990s: Old Trends and New Realities, in: Journal of Common Market Studies 2/1993, S. 129-151, hier: S. 139.

Die Debatte um die Möglichkeiten und Grenzen einer politischen Techniksteuerung ordnet sich in die Diskussion um die "Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts"⁴³ ein. Aus unterschiedlichem theoretischen Blickwinkel werden dabei aufgrund einer veränderten gesellschaftlichen Binnenstruktur und der zunehmenden transnationalen Interdependenz die Möglichkeiten politischer Gestaltung als äußerst begrenzt charakterisiert. Im krassen Gegensatz dazu steht das Wachstum der politischen Aufgaben, die sich aus alten und neuen Anforderungen und Problemen ergeben, wie der Zunahme ökologischer Gefährdungspotentiale, dem gestiegenen Stellenwert der technologischen Wettbewerbsfähigkeit für die Konkurrenzbeziehungen innerhalb der Triade, der technologischen und ökonomischen Abkoppelung der "Dritten Welt" und schließlich aus den strukturellen Anpassungskrisen der osteuropäischen Länder.

Die Gemeinsamkeiten, die bezüglich eines allgemeinen "Steuerungspessimismus" bestehen, treten jedoch schnell in den Hintergrund, denn bei der Wahl der Analyseebene, bezüglich der genannten Ursachenkomplexe und bei den "Empfehlungen" an die Politik treten Differenzen deutlich zu Tage.

2.1. Die Grenzen der politischen Steuerung

Als auch nach eigenem Anspruch radikalste Kritik an der Idee einer Steuerungsfähigkeit erweist sich die systemtheoretische Sicht. In der Diskussion um die Gestaltungsmacht des Staates gegenüber der Gesellschaft, die fast einem "zyklischen Muster zwischen Über- und Unterschätzung zu folgen scheint"⁴⁴, hat die neuere Systemtheorie in den achtziger Jahren grundlegende und prinzipielle Einwände gegen die Steuerbarkeit moderner Gesellschaften erhoben. Die Herausforderung, die sich damit für die Politikwissenschaft verbindet, ist insofern bedeutsam, "... als nicht nur traditionelle politikwissenschaftliche Prämissen und Konzepte (Primat der Politik, Steuerungsfähigkeit usw.) in Frage gestellt werden, sondern auch die 'praktische' Komponente der Politikwissenschaft - die Politikberatung - davon berührt wird: die Politikberatung ist wahrscheinlich sogar eine wesentliche Ursache der 'Selbstüberforderung' der Politik, denn sie dürfte i.d.R. eher ein 'expansives' Konzept von Politik favorisieren, um ihre eigenen Domänen zu sichern oder auszuweiten."⁴⁵ Hier deutet sich bereits an, daß die Wirkung der Systemtheorie inzwischen weit über den Zirkel der Systemtheoretiker hinausreicht: Sowohl konkurrierende gesellschaftstheoretische Ansätze als auch die politische Öffentlichkeit haben zentrale Prämissen der "autopoietischen Systemtheorie" übernommen, so daß der Eindruck entsteht, sie habe den von Jürgens erwähnten "Zyklus" durchbrochen und die "Abwicklung der Politik"⁴⁶ stoße auf einen allgemeinen Konsens. Die Kritik an einem widerspruchsfreien Gesamtmodell staatlichen Handelns gewinnt ihren grundlegenden Charakter durch die Wahl der Strukturebene oder - im Sinne der Systemtheoretiker - der Systemebene⁴⁷

43 Scharpf, Fritz W., Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 4/1991, S. 621-634.

44 Jürgens, Ulrich, Entwicklungslinien der staatsrechtlichen Diskussion seit den siebziger Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9-10/1990, S. 14-22, hier: S. 14.

45 Grunow, Dieter, Politik und Verwaltung, in: Damann, Klaus/Grunow, Dieter/Japp, Klaus P. (Hg.), Die Verwaltung des politischen Systems, Opladen 1994, S. 25-39, hier: S. 25.

46 Willke, Helmut, Abwicklung der Politik, in: Unseld, Siegfried (Hg.), Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland, Frankfurt a.M. 1993, S. 54-84.

47 Der Begriff des Systems unterscheidet sich von dem der Struktur dadurch, daß Systeme Grenzen besitzen.

als Ausgangspunkt der Analyse. Die mangelnde Steuerungsfähigkeit läßt sich nicht durch eine Reform und Modernisierung der Politik - beispielsweise durch eine stärkere Antizipation von Implementationsproblemen - beheben, sie gilt vielmehr als eines der Strukturmerkmale moderner Gesellschaften.

Die Komplexität moderner Gesellschaften, als Folge funktionaler Differenzierung, stellt die zentrale Problemperspektive der neueren Systemtheorie dar und erfordert einen hohen Abstraktionsgrad sowie die Makroebene als Analyseperspektive. "Die Darstellung der Theorie praktiziert mithin, was sie empfiehlt, an sich selbst: Reduktion von Komplexität. Aber reduzierte Komplexität ist für sie nicht ausgeschlossene Komplexität, sondern aufgehobene Komplexität. (...) Diese Theorielage erzwingt eine Darstellung in ungewöhnlicher Abstraktionslage. Der Flug muß über den Wolken stattfinden, und es ist mit einer ziemlich geschlossenen Wolkendecke zu rechnen."⁴⁸ Das geforderte Abstraktionsniveau bedingt den Übergang von der Handlung zur Kommunikation als konstitutivem Element gesellschaftlicher Systeme. Selektivität als notwendige Folge von Komplexität wird ermöglicht durch die Konstruktion von selbstreferentiell geschlossenen Systemen als einer Zwischenform von geschlossenen und offenen Systemen. Geschlossen sind selbstreferentielle Systeme insoweit, als sie ihre eigenen Elemente durch interne Kommunikation autonom reproduzieren können. Hinzu tritt jedoch: "Dies Konzept des selbstreferentiell geschlossenen Systems steht nicht im Widerspruch zur Umweltoffenheit der Systeme; Geschlossenheit der selbstreferentiellen Operationsweise ist vielmehr eine Form der Erweiterung möglichen Umweltkontaktes; sie steigert dadurch, daß sie bestimmungsfähigere Elemente konstituiert, die Komplexität der für das System möglichen Umwelt."⁴⁹ Daraus ergibt sich bezogen auf die Grenzen staatlicher Handlungsfähigkeit, daß der Versuch des politischen Systems, durch Interpenetration auf andere gesellschaftliche Teilsysteme einzuwirken, an deren Eigengesetzlichkeit und operativen Geschlossenheit scheitern muß. Die Intervention bricht sich an der jeweils systemspezifischen Kausalstruktur und erweist sich nur unter spezifischen Bedingungen als resonanzfähig. Das politische System repräsentiert nicht mehr die Gesellschaft als Ganzes, es fügt sich ein in die Logik einer funktional differenzierten Gesellschaft, die sich nicht mehr auf die Politik zentrieren läßt. "Eine politische Theorie die sich diesen Realitäten funktionaler Differenzierung nicht fügt, wird zwischen Überschätzung und Resignation in bezug auf die Möglichkeiten der Politik hin- und herpendeln und entsprechend mit Versprechungen und Enttäuschungen Politik zu machen versuchen."⁵⁰

Diese Argumentation stellt nicht nur die Ansätze der "politischen Planung"⁵¹ in Frage, die aus einer Reformeuphorie heraus zu Anfang der 70er Jahre entworfen wurden, ganz generell wird der Gedanke, durch die politische Einflußnahme auf einen gesellschaftlichen Teilbereich ließe sich ein Ausgangspunkt für eine Reformstrategie gewinnen, verworfen. Für die FuT ist diese Erkenntnis indessen nicht neu, ein Resümee der Ergebnisse der Evaluationsforschung käme zu einer ähnlich pessimistischen Sichtweise.⁵² Weiterfüh-

48 Luhmann, Niklas, Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt a.M. 1987, S. 12f.

49 Ebd. S., 63.

50 Luhmann, Niklas, Ökologische Kommunikation, Opladen 1988, S. 168 f.

51 Vgl. Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.), Planungsorganisation, München 1973.

52 Vgl. Kuhlmann, Stefan, Evaluation von Technologiepolitik, in: Grimmer, Klaus/Häusler, Jürgen/Kuhlmann, Stefan/Simonis, Georg (Hg.), Politische Techniksteuerung, Opladen 1992, S. 119-135. Kritik am Begriff der Steuerbarkeit technologischer Entwicklung wird - wenngleich aus unterschiedlicher theoretischer Perspektive, jedoch mit ähnlichen Ergebnissen - auch von Arbeiten zur Technikgeneseforschung formuliert.

rend sind die Erkenntnisse der Systemtheorie insofern, als sie die mit den immer länger werdenden Kriterienlisten der Wirkungsforschung verbundene Theorielosigkeit überwinden und systemische Grenzen der Reichweite einer politischen Techniksteuerung deutlich machen. Bezüglich der sich daraus ergebenden Konsequenzen für eine Reformulierung der Politik lassen sich aus systemtheoretischer Perspektive kaum Anhaltspunkte finden. Dies mag freilich mit der vor allem von Luhmann eigenommenen Perspektive des distanzierten Beobachters zusammenhängen, es ergibt sich jedoch auch und zwar zwangsläufig aus der gewählten Analyseperspektive und der rigorosen Ablehnung von Handlungstheorie.

Systemtheoretiker, die sich ausgehend von der Riskanz einer evolutionären Entwicklung um die Erarbeitung alternativer Steuerungsmodelle bemühen, sind insofern gezwungen, "das systemtheoretische Konzept ein Stück weit für aktorsbezogene Vorstellungen zu öffnen"⁵³. Vor allem das von Willke entworfene Modell der "dezentralen Kontextsteuerung" leistet dazu einen Beitrag. Die von ihm mehrfach vorgenommene Bezugnahme auf die FuT begründet er dadurch, daß zum einen in diesem Politikfeld der Prozeß der Herausbildung neuer Steuerungsformen innerhalb der OECD-Länder weit fortgeschritten sei, und zum anderen, daß der Konflikt zweier Evolutionsprinzipien als grundlegendes Dilemma staatlicher Politik deutlich hervortrete. Während nämlich das Prinzip der funktionalen Differenzierung eine zunehmende Interdependenz bewirke, ergebe sich aus dem Prinzip der operativen Geschlossenheit eine Zunahme der Independenzen.⁵⁴ Die FuT biete ein klassisches Beispiel für das Dilemma des Staates, "weil dort einerseits aufgrund der verbreiteten und wirksamen Perzeption einer internationalen Konkurrenzsituation gerade unter den entwickeltsten Gesellschaften eine Steuerungsfunktion des Staates zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Staates massiv gefordert wird; weil andererseits gerade dieser Bereich sich einer autorativen Steuerung herkömmlicher Art gänzlich entziehen kann und auch entzieht."⁵⁵

Als Voraussetzung für eine Lösung nennt Willke zunächst die Akzeptanz der veränderten Rolle, die der Staat innerhalb der Gesellschaft einnimmt, also der Abschied vom Versuch einer hierarchischen Steuerung und von der Vorstellung, daß Politik eine hierarchische Spitze der Gesellschaft bildet. Die von ihm geforderte Selbstbegrenzung und die neue Bescheidenheit der Politik sind jedoch nicht identisch mit der Idee eines minimalen Staates. Da funktionale Differenzierung, Spezialisierung sowie Leistungs- und Indifferenzsteigerung zugleich Gefahrenpotentiale in sich bergen, bedarf es einer Neudefinition von Politik und Staat und somit auch eines neuen Steuerungsmodells: der dezentralen Kontextsteuerung. "Dezentrale Steuerung der Kontextbedingungen soll heißen, daß ein Mindestmaß an gemeinsamer Orientierung oder 'Weltsicht' zwar unumgänglich ist für die Konstitution einer komplex differenzierten Gesellschaft; daß aber dieser gemeinsame Kontext nicht mehr von einer zentralen Einheit oder einer hierarchischen Spitze der Ge-

Vgl. Rammert, Werner, Wer oder was steuert den technischen Fortschritt? Technischer Wandel zwischen Steuerung und Evolution, in: Soziale Welt 1/1992, S. 7-25.

53 Martinsen, Renate, Theorien politischer Steuerung - auf der Suche nach dem dritten Weg, in: Grimmer, Klaus/Häusler, Jürgen/Kuhlmann, Stefan, Simonis, Georg (Hg.), Politische Techniksteuerung ..., a.a.O., S. 51-73, hier: S. 64.

54 Vgl. Willke, Helmut, Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften, Frankfurt a.M. 1992, S. 60.

55 Ebd., S. 171.

sellschaft erzeugt oder vorgegeben werden kann."⁵⁶ Als Blaupause für die Konkretisierung seines Modells dienen Willke Steuerungsstrategien, die die Alternative "Staat versus Markt" zugunsten komplexer gebauter Formen überwinden, wie sie vor allem im Zusammenhang mit der Diskussion um den "Vorbildcharakter" japanischer FuT und die Entstehung einer "neuen Industriepolitik" geführt werden. Theoretisch steht er dabei vor dem Problem, wie die autonome kommunikative Operationsweise der Subsysteme geöffnet werden kann. Von Interesse ist also die intersystemische Abstimmung und Koordination zwischen den Subsystemen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Ansatzpunkte dafür liefern zum einen die Veränderung des internen Operationsmodus der Subsysteme durch die Steigerung ihrer Reflexionsfähigkeit, denn nur über den Einbau der jeweiligen Umweltbedingungen als interne Restriktionen sind sie resonanzfähig, und zum anderen die Gestaltung der Umweltbedingungen der einzelnen Subsysteme im Sinne einer Anleitung zur Selbststeuerung.⁵⁷

Als Fallbeispiel für sein Modell führt Willke die Kooperation der europäischen Staaten im Rahmen von EUREKA an.⁵⁸ Die Organisationsstrukturen von EUREKA besäßen einen Vorbildcharakter, da sie einen politisch geregelten Rahmen für die "Selbstorganisation von Kooperationsformen"⁵⁹ zwischen Wirtschaftsunternehmen und Wissenschaftsinstituten bilden. Paradigmatisch zeige sich die neue Rolle des Staates: "Die staatlichen Akteure verlassen ihre gewohnte Position einer hierarchischen, autoritativen Steuerung, etwa qua Gesetz, Organisationsstatut, kameralistisch kontrolliertem Budget oder direkter Anweisung. Vielmehr geht es jetzt um Unterstützung, Verstärkung, Erleichterung und Förderung. Diese Vokabeln bezeichnen den Staat in der Rolle des Mediators, des vorsichtigen Koordinators, geradezu in katalytischer Funktion."⁶⁰ Die Analyse der Gestaltung der Interorganisationsbeziehungen tritt damit ins Zentrum einer weiteren Konkretisierung des Modells und erfordert einen stärkeren empirischen Bezug, wenn sie nicht auf der Ebene allgemeiner Aussagen stehen bleiben will, wie sie inzwischen auch in der Politik durch die Rede vom Staat in der Rolle des "Moderators" Allgemeingut geworden sind. An anderer Stelle wurde am Beispiel des EUREKA Projektes JESSI (Joint European Submicron Silicon) darauf hingewiesen, daß gerade der nicht-staatliche Charakter von EUREKA-Projekten und der damit im Vergleich mit EG-Forschungsprogrammen einhergehende geringe Integrationsgrad den Aufbau von Kooperationsstrukturen zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik erschweren.⁶¹ Von Interesse wären in diesem Zusammenhang vergleichende Studien zwischen EUREKA-Projekten und EG-Programmen, die untersuchen, ob die der Forschungskoooperation jeweils zugrunde liegenden Regulierungstypen und spezifischen Interorganisationsbeziehungen Einfluß auf den Erfolg oder das Scheitern der Projekte haben. Die dafür notwendige stärkere akteurstheoretische Ausrichtung erfordert zugleich ein Modell der Interessenvermittlung. Begriffe wie Interessen, Macht und Konflikt erweisen sich dabei jedoch

56 Ebd., S. 185.

57 Vgl. Willke, Helmut, Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation, Weinheim/München 1989, S. 120 ff.

58 Vgl. Willke, Helmut, Staatliche Intervention als Kontextsteuerung. Am Beispiel EUREKA, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaften 3/1988, S. 214-229.

59 Ebd., S. 225.

60 Ebd.

61 Vgl. Felder, Michael, Die Problematik europäischer Industriepolitik am Beispiel JESSI, Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) Nr. 8, Marburg 1993.

nicht als ohne weiteres in den systemtheoretischen Analyserahmen integrierbar. Als zusätzliches Defizit der von Willke vorgenommenen Analyse von EUREKA tritt hinzu, daß nicht nur die Beziehungen zwischen den einzelnen Subsystemen Wirtschaft, Wissenschaft und Politik prekär sind, sondern daß als weitere und höchstwahrscheinlich zentrale Problemdimension der Analyse das Verhältnis der "nationalen Systeme" zueinander berücksichtigt werden muß. Das Instrumentarium der Systemtheorie erweist sich also in zweifacher Weise als unzureichend: in bezug auf die mit der Wahl der Analyseebene einhergehende Ablehnung der Akteursperspektive und durch die - für die Soziologie typische⁶² - Ausblendung der Realität des internationalen Systems.

2.2 Das Problem der Handlungskoordination in Verhandlungssystemen und Politiknetzwerken

Einen Anschluß an den Interpretationsrahmen der Systemtheorie bieten akteurstheoretische Ansätze funktionaler Differenzierung, wie sie vor allem in Arbeiten des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung entwickelt wurden.⁶³ Dabei findet ein Wechsel der Analyse von der Makro- zur Mesoebene und von der System- zur Akteursperspektive statt. Die von der neueren Systemtheorie angeführten Masterrends der gesellschaftlichen Entwicklung, die funktionale Differenzierung und der Abschied vom Staat als höchstem gesellschaftlichen Kontrollzentrum, werden dabei übernommen, gleichwohl ergibt sich deren Bedeutung - im Gegensatz zur theoretischen Rigorosität bei Luhmann - erst aus der empirischen Analyse der gesellschaftlichen Teilsysteme. Die einzelnen Arbeiten verbindet das Bemühen, "ein Konzept gesellschaftlicher Teilsysteme zu entwickeln, das empirische Untersuchungen mit einem kausal-genetischen Erkenntnisinteresse leiten können soll."⁶⁴ Die Attraktivität der Analyse von Netzwerken und Verhandlungssystemen für die Politikwissenschaft ergibt sich daraus, daß sie - im Gegensatz zur Systemtheorie - durch die Wahl der Meso-Ebene als Ausgangspunkt der Betrachtung eine Anschlußfähigkeit politikwissenschaftlicher Ansätze, insbesondere der Politikfeldanalyse gewährleistet.⁶⁵ Verknüpfungen von Policy- und Netzwerkanalyse wurden zudem in den vergangenen Jahren mehrfach als geeignetes Instrument zur Analyse europäischer Politik empfohlen.⁶⁶ Den Hintergrund dafür bildete die Ausdifferenzierung der Akteursbezie-

62 Battistelli und Isernia verweisen darauf, daß dies das zentrale Problem der Verbindung soziologischer und politologischer Ansätze im Bereich der Integrationsforschung sei. "Es ist eine Paradoxie, daß in der heutigen Soziologie, die zusammen mit dem Historismus und dem Evolutionismus die fetischistischen und personalistischen Versuchen einer autonomen Einheit 'Gesellschaft' überwunden hat, einen unbewußten Widerstand gegen die Beseitigung von Grenzen beibehält." Battistelli, Fabrizio/Isernia, Pierangelo, Europa und die Integrationstheorien. Obsoleszenz oder Wachstumskrise?, in: Bogdandy, Armin von (Hg.), Die Europäische Option ..., a.a.O., S. 171-198, hier: S. 195.

63 Vgl. Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf (Hg.), Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt a.M./New York 1988.

64 Mayntz, Renate, Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung, in: Dies./Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf (Hg.), Differenzierung und Verselbständigung ..., a.a.O., S. 11-44, hier: S. 17.

65 Vgl. Braun, Dietmar, Zur Steuerbarkeit funktionaler Teilsysteme: Akteurstheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaften, in: Héritier, Adrienne (Hg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24, Opladen 1993, S. 199-222.

66 Vgl. Héritier, Adrienne, Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik, in: Dies. (Hg.), Policy-Analyse ..., a.a.O., S. 432-447; Schumann, Wolfgang, Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkei-

hungen, die sich mit der festen Etablierung einzelner "policies" auf europäischer Ebene vollzieht.

Die zentrale Problemperspektive stellte für die Systemtheorie die gesellschaftliche Komplexität dar, und dementsprechend interessierte sie sich - in den Traditionen des Funktionalismus - für Lösungsformen durch selbstreferentielle Systeme. Infolge der Enthierarchisierung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft rückt nun die Zunahme und Ausdifferenzierung von öffentlichen und privaten Akteuren bei der Gestaltung "staatlicher Politik" und das dadurch entstehende Problem der Handlungskoordination in den Vordergrund. "Im Vergleich zum gegenwärtigen Stand der Theorie scheint ... weniger die allseits zunehmende Unordnung erklärungsbedürftig zu sein als das trotz allem real existierende Maß an intra- wie interorganisatorischer, intra- wie intersektoraler und intra- wie internationaler Abstimmung und wechselseitiger Erwartungssicherheit. Offenbar gibt es jenseits der Grenzen von reinem Markt, hierarchischem Staat und herrschaftsfreien Diskursen in intern differenzierten und international verflochtenen modernen Gesellschaften mehr und wirksamere Koordinationsmechanismen als die Wissenschaft bisher empirisch erfaßt und theoretisch begriffen hat."⁶⁷ Aus steuerungstheoretischer Sicht ergibt sich dadurch ein Perspektivenwechsel: Problematisch erscheint nicht primär das Problem der Steuerbarkeit der gesellschaftlichen Subsysteme, sondern vielmehr die Steuerungsfähigkeit des Staates.⁶⁸

Netzwerke sind nicht nur ein Analyseinstrumentarium, sondern Bestandteil des gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses, der sich real in unterschiedlichen Bereichen wie der Wirtschaft, der technischen Infrastruktur, aber eben auch in der Politik vollzieht.⁶⁹ Politische Netzwerke sind eine Mischform zwischen Markt und Hierarchie, die den veränderten gesellschaftlichen Bedingungen in höherem Maße gerecht werden als die beiden anderen Herrschaftsformen. "Sowohl die Hierarchie als auch der Markt implizieren dysfunktionale Konsequenzen, wozu einige zu inhärenter Instabilität führen, weil sie den Protest von Mitgliedern oder von relevanten Außengruppen bewirken; die Hierarchie, weil sie Unterwerfung bedeutet, der Markt, weil er nicht imstande ist, die Produktion von negativen Externalitäten zu kontrollieren. Demgegenüber scheint das Netzwerk zumindest potentiell in der Lage zu sein, beide Dysfunktionen durch die Kombination der individuellen Autonomie der Marktteilnehmer mit der Fähigkeit von Hierarchien, bewußt Ziele zu verfolgen und ihre Handlungen im Hinblick auf ihre antizipierten Folgen bewußt zu kontrollieren, zu vermeiden."⁷⁰ Die Entstehung von Politiknetzwerken bildet also eine neue Stufe moderner Staatlichkeit. Nach der Konzentration und Zentralisation der Macht im modernen Staat erfolgt mit der zunehmenden Expansion staatlicher Aufgaben ein interner Differenzierungsprozeß, der zur Herausbildung eines komplexen Systems führt, das durch formelle und informelle Interaktionen zwischen privaten und staatlichen Akteuren gekennzeichnet ist. Asymmetrische Beziehungen werden nicht ausgeschlossen, sie

ten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung, in: Hérítier, Adrienne (Hg.), *Policy-Analyse ...*, a.a.O., S. 394-431.

⁶⁷ Scharpf, Fritz W., Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Hérítier, Adrienne (Hg.), *Policy-Analyse ...*, a.a.O., S. 57-83, hier: S. 57.

⁶⁸ Vgl. Scharpf, Fritz W., Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Perspektiven*, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 19/1988, S. 61-87, insbes. S. 64 ff.

⁶⁹ Vgl. Mayntz, Renate, Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken, in: *Journal für Sozialforschung* 1/1992, S. 19-32.

⁷⁰ Ebd., S. 25.

ergeben sich jedoch nicht a priori aus der Struktur moderner Gesellschaften, sondern sie lassen sich erst als Ergebnis der empirischen Analyse einzelner Politiknetzwerke bestimmen. Die Beziehungen zwischen den Akteuren sind einerseits durch deren relative Autonomie und andererseits durch wechselseitig abhängige Interessen geprägt. Der zentrale Interaktionsmechanismus innerhalb der Netzwerke sind demnach Verhandlungen. Für die politikwissenschaftliche Analyse ergibt sich daraus, daß politische Prozesse nicht mehr allein unter dem Aspekt der hierarchischen Steuerung betrachtet werden können, sondern daß als weitere - und zunehmend bedeutsame - Perspektive Formen der positiven und negativen Selbstkoordination hinzutreten müssen. Im Gegensatz zu dem von Willke entworfenen Modell der dezentralen Kontextsteuerung wird der Erfolg einer hierarchischen Steuerung jedoch nicht gänzlich ausgeschlossen. Hervorgehoben wird vielmehr das Komplementärverhältnis der Steuerungsformen und die Wechselbeziehungen zwischen ihnen.⁷¹

Dieser allgemeine Trend läßt sich in der FuT der BRD nachvollziehen. "In den vergangenen zehn Jahren scheint sich die Attraktivität von Verhandlungsstrategien zur Lösung technologiepolitischer Steuerungsprobleme insgesamt erhöht zu haben."⁷² Deutliche Anzeichen finden sich in unterschiedlichen Bereichen: beim Einsatz neuer Förderinstrumente wie der Verbundforschung, durch die Entstehung neuer Formen der Institutionalisierung des Technologie- und Wissenstransfers wie beispielsweise der Wissenschaftsstadt Ulm⁷³ sowie durch die parallel verlaufenden Prozesse der Internationalisierung und Regionalisierung technologiepolitischer Steuerung⁷⁴. Die Struktur der einzelnen Netzwerke unterscheidet sich dabei nach den jeweiligen Technologiebereichen und dem Grad ihrer Internationalisierung.⁷⁵

Die im Bereich der europäischen FuT entstehenden Beziehungen unterscheiden sich deutlich von den nationalen Netzen. Die allgemeinen Charakteristika von Politiknetzwerken wie "Sektoralisierung und funktionelle Differenzierung, Fragmentierung, die Dominanz korporativer Akteure sowie horizontale interorganisatorische Beziehungen mit bargaining als zentraler Form der Interaktion"⁷⁶ sind nach Schumann im europäischen Kontext in stärkerem Maße ausgeprägt. Hinzu kommen Besonderheiten des EG-Systems, wie die "schwache und unvollkommene System-Struktur der EG"⁷⁷, die die Herausbil-

71 Vgl. Scharpf Fritz W., Die Handlungsfähigkeit des Staates ..., a.a.O., insbes. S. 628 f. Die nach wie vor bestehende Bedeutung von hierarchischer Steuerung ergibt sich bei Scharpf vor allem bei Verteilungsfragen, die im Rahmen systemtheoretischer Ansätze nicht hinreichend thematisiert werden.

72 Simonis, Georg, Macht und Ohnmacht staatlicher Techniksteuerung - können Politik und Staat den Kurs eines Technisierungsprozesses heute wirklich noch beeinflussen?, in: Kubicek, Herbert/Seeger, Peter (Hg.), Perspektive Techniksteuerung: Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften, Berlin 1993, S. 39-57, hier: S. 49.

73 Vgl. Schmid, Josef/Tiemann, Heinrich/Kohler, Harald, Wissenschaftsstadt Ulm. Wegweiser zukunftsorientierter Technologie- und Innovationspolitik?, Informationen zur Technologiepolitik und zur Humanisierung der Arbeit Nr. 15, hg. vom Deutschen Gewerkschaftsbund, Düsseldorf 1991.

74 Gerade durch diese Entwicklung wird die Ausdifferenzierung der technologiepolitischen Akteure vorangetrieben. Vgl. Felder, Michael, Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung ..., a.a.O.

75 Vgl. Dolata, Ulrich, Weltmarktorientierte Modernisierung. Die ökonomische Regulierung des wissenschaftlich-technischen Umbruchs in der Bundesrepublik, Frankfurt a.M./New York 1992, insbes. S. 311 ff.

76 Schumann, Wolfgang, Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse ..., a.a.O., S. 419.

77 Tömmel, Ingeborg, System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: Kreile, Michael (Hg.), Die Integration Europas, PVS Sonderheft 23, Opladen 1992, S. 185-208, hier: S. 200.

derung neuer Methoden und Mechanismen staatlicher Regulierung erleichtert, die enge Verflechtungsstruktur zwischen europäischen und nationalen Verwaltungen, die den bürokratischen Charakter des Integrationsprozesses prägen,⁷⁸ und schließlich die größere Heterogenität und Mehrstufigkeit der Netze.⁷⁹ Nach Peterson lassen sich in der FuT der EG auf drei unterschiedlichen Ebenen Netzwerke ausmachen: erstens das "macro-level pan-European technology policy network", in dem die Kommission und die nationalen Regierungen die wichtigsten Akteure sind und die Ressourcen zwischen den EG-Rahmenprogrammen und EUREKA-Projekten verteilt werden, zweitens das auf der Mesoebene angesiedelte "EC collaborative R&D policy network", in dem die Mitgliedstaaten, industrielle Interessengruppen und die Kommission als die zentralen Akteure über die Verteilung der Ressourcen auf die einzelnen Technologiebereiche entscheiden, und schließlich drittens die auf der Mikroebene bestehenden "initiative-level policy networks", in denen die Kommission und einzelnen Industrieunternehmen und Allianzen zwischen ihnen auf der Ebene der Subprogramme agieren.⁸⁰

Als Ausgangspunkt für die neue Dynamik der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik und zugleich als Muster für die später folgenden Projekte wird allgemein das ESPRIT-Programm bezeichnet.⁸¹ Die enge Verknüpfung der Interessen der Kommission mit denen der größten europäischen Elektronikkonzerne (den "Big Twelve"⁸²) hat die Grundlagen für den Ausbau der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik geschaffen. Nationalstaatlich geprägte ökonomische und politische Interessenskonflikte haben bis zu diesem Zeitpunkt einer europäischen Forschungs Kooperation enge Grenzen gesetzt, wie sie sich beispielhaft in der EURATOM-Krise zeigten. Nun entwickelten sich europäische Kooperationsbeziehungen, die teilweise quer zu den bisherigen nationalen Allianzen lagen. Eine wesentliche Voraussetzung für diese Entwicklung war nach Peterson die Entstehung neuer Formen der Interessenvermittlung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren, die sich von den nationalen Interessenvermittlungsmodellen unterscheiden und sektorenspezifisch geprägt sind. "This article argues that in the early, formative stages of the Framework programme and EUREKA, the interests of private and public actors 'dovetailed' to produce a powerful dynamic of fusion perceptible at all

78 Vgl. Bach, Maurizio, Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Soziologie 1/1992, S. 16-30.

79 Die Liste der Charakteristika europäischer Politiknetzwerke ist damit sicherlich nicht vollständig. Angeführt wurden vor allem diejenigen Merkmale, die für die FuT der EG bedeutsam sind. Weitere Merkmale sind aufgeführt bei Schumann (vgl. Fußnote 66) und für den Bereich der regulativen Politik bei Héritier (vgl. Fußnote 66).

80 Vgl. Peterson, John, Technology Policy in Europe: Explaining the Framework Programme and Eureka in Theory and Praxis, in: Journal of Common Market Studies 3/1991, S. 269-290, hier: S. 273 f.

81 Vgl. Sharp, Margaret, The Community and New Technologies, in: Lodge, Juliet (ed.), The European Community and the Challenge of the Future, London 1989, S. 202-220; Dies., The Single Market and European Technology Policy, in: Freemann, Christopher/Sharp, Margaret/Walker, William (ed.), Technology and the Future of Europe. Global Competition and the Environment in the 1990s, London/New York 1991, S. 59-76, inbes. S. 67 ff.; Tilder, Rob van/Junne, Gerd, European Multinationals in Core Technologies, Chichester/New York u.a. 1988, S. 213 ff.; Sandholtz, Wayne, ESPRIT and the Politics of International Collective Action, in: Journal of Common Market Studies 1/1992, S. 1-21; Mytelka, Krieger Lynn/Delapierre, Michel, The Alliance Strategies of European Firms in the Information Technology Industry and the Role of ESPRIT, in: Journal of Common Market Studies 2/1987, S. 231-253.; Peterson, John, Technology Policy in Europe ..., a.a.O.

82 Im einzelnen waren dies: ICL, GEC, Plessey, AEG, Nixdorf, Siemens, Thomson, Bull, CGE, Olivetti, STET und Philips.

levels of analysis."⁸³ Vor dem Hintergrund veränderter weltwirtschaftlicher Bedingungen und einer zunehmenden technologischen Rückständigkeit europäischer Elektronikkonzerne gegenüber der Konkurrenz innerhalb der Triade gestaltete die Kommission eine politische Agenda für ein "initiative-level policy network" des späteren ESPRIT-Programms.

Das zentrale Gremium stellte die "IT task force" dar, in der neben Kommissionsmitgliedern und Wissenschaftlern vor allem Repräsentanten des "Big Twelve Roundtable" vertreten waren. In diesem Gremium wurden alle wesentlichen Entscheidungen über Struktur und Inhalt der künftigen FuT-Programme der EG im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie getroffen. Hervorstechend an diesem Prozeß war sein technokratischer Charakter. Das neu geschaffene politische Netzwerk zeichnete sich durch einen hohen Integrationsgrad aus und war in der Lage, die Entscheidungen auf allen Ebenen zu dominieren. "By 1985, the Big 12 alliance with the Commission at all levels of analysis contained all the hallmarks of a policy community: restricted membership, limited outside influence, and strong structural dependencies."⁸⁴ Der Aufbau dieser Strukturen bildete die Basis für den Erfolg der europäischen FuT in den achtziger Jahren. An die Stelle unterschiedlicher nationaler Strategien zur Förderung der Informations- und Kommunikationstechnologien, die beim Versuch der Bildung von "nationalen Champions" weitestgehend gescheitert waren, trat der Aufbau europäischer Kooperationsstrukturen. Die vergleichenden Analysen von Hagedoorn und Schakenraad verweisen darauf, daß die privaten Kooperationsstrukturen zwischen den europäischen Elektronikkonzernen und die im Rahmen der EG Forschungsprogramme entstandenen Kooperationsstrukturen weitgehend identisch sind. Beide Kooperationsformen "... are important phenomena that play a significant role in the creation of a well developed network of European companies in an attempt to restructure the 'domestic' base of the industry through a dense network of European partnerships."⁸⁵

Während die bisherigen theoretischen Betrachtungen der Möglichkeiten einer politischen Techniksteuerung eher pessimistisch ausfielen, kann die FuT der EG mit dem ESPRIT-Programm einen Erfolg in der politischen Einflußnahme auf den Aufbau europäischer Kooperationsstrukturen verzeichnen. Obwohl der Beitrag der "Politik" zu diesem Ergebnis sich nicht exakt bestimmen läßt und veränderte weltwirtschaftliche Bedingungen die Voraussetzungen für den Strategiewechsel der Industrieunternehmen darstellten, so kann dennoch davon ausgegangen werden, daß die Struktur der entstandenen Politiknetzwerke die Bedingungen für eine Kooperation entscheidend verbesserte. Der Kommission kam bei der Etablierung der FuT der EG die entscheidende Rolle zu. Sie organisierte den Konsens innerhalb der einzelnen Politiknetzwerke und versuchte, die Kompatibilität der unterschiedlichen Ebenen zueinander sicherzustellen. Diese aktive Funktion der Kommission versuchten Volker Schneider und Raymund Werle theoretisch durch das Konzept des korporativen Akteurs zu erfassen. "Korporative Akteure bleiben keine bloßen Aggregate ihrer Mitglieder, die nur individuelle Interessen bündeln und auf eine nächste Ebene transportieren. Vielmehr entsteht zusätzlich zu den im korporativen Akteur zusammengefaßten Mitgliederinteressen das Eigeninteresse des korporativen Ak-

83 Peterson, John, *Technology Policy in Europe ...*, a.a.O., S. 274.

84 Ebd., S. 279.

85 Haagedoorn, John/Schakenraad, Jos, *A Comparison of Private and Subsidized R&D Partnerships in the European Information Technology Industry*, in: *Journal of Common Market Studies* 3/1993, S. 373-390, hier: S. 388.

teurs an Bestandserhaltung."⁸⁶ Offen bleibt jedoch, welches die Machtressourcen sind, auf die sich die Kommission stützen kann. Ihr Gewicht basiert in erster Linie auf dem von ihr akkumulierten Wissen und der daraus erwachsenden fachlichen Autorität.⁸⁷ Die Bedeutung von "epistemic communities", also eines Netzwerkes von Experten, die über politikrelevantes Wissen verfügen, mit dem sie Einfluß auf politische Prozesse gewinnen können, wurde in jüngster Zeit mehrfach hervorgehoben.⁸⁸ Entscheidungen können sie allerdings nur dann beeinflussen, wenn sie Allianzen mit anderen Akteuren eingehen und auf deren Machtressourcen "Zugriff" nehmen. Im Fall der FuT gelang dies der Kommission durch die direkte Einbeziehung der Wirtschaft in den Entscheidungsprozeß. Den Unternehmen kam dabei die Rolle zu, die gemeinsam mit der Kommission und den Experten erarbeitete Strategie gegenüber ihren jeweiligen nationalen Regierungen durchzusetzen. Diese Vorgehensweise der Kommission läßt sich nicht nur in der FuT erkennen. Tömmel interpretiert sie - basierend auf eigenen Untersuchungen zur Regionalpolitik - als eine sich allgemein auf europäischer Ebene vollziehende "grundlegende Transformation des Verhältnisses zwischen Staat und Ökonomie"⁸⁹. "Diese Sphären stehen sich nicht mehr länger als zwei gegensätzliche Pole gegenüber, sondern werden zunehmend aneinander gekoppelt: einerseits über die Einführung marktanaloger Steuerungsmechanismen und Politikstrategien im Staatsapparat; andererseits über den Einbezug der privaten Wirtschaft in den staatlichen Entscheidungsprozeß."⁹⁰ Diese spezifische Organisationsform staatlicher Tätigkeit ist ihrer Ansicht nach Folge der unterentwickelten und offenen Systemstruktur der EG. Während innerhalb der einzelnen Nationalstaaten etablierte Formen des Makro-, Meso- und Mikrokorporatismus die Herausbildung neuer Interessenvermittlungsstrukturen behindern, ist die EG auf die dargestellten Formen der Interessenvermittlung angewiesen, um ihre Aufgaben wahrzunehmen und auszuweiten. Die Herausbildung konsensbestimmter und vernetzter Formen der Zusammenarbeit stellt somit ein Charakteristikum europäischer Politik dar. Gegenüber der Politik der Nationalstaaten unterscheidet sie sich durch ihren innovativen Charakter. "Beide Komponenten des EG-Systems - die Systemstruktur und die Organisationsform staatlicher Tätigkeit - ermöglichen wesentlich dynamischere und komplexere Entscheidungsprozesse sowie flexiblere Formen der Umsetzung staatlicher Politik, was zusammengenommen eine beschleunigte Modernisierung von Politikinhalt, staatlichen Organisationsstrukturen und Performances bewirkt, wie sie kurzfristig auf nationalem Niveau kaum zu realisieren wäre."⁹¹ Der Erfolg des ESPRIT-Programms läßt sich nun auf dieser Grundlage verallgemeinern: Auf europäischer Ebene scheinen die Voraussetzungen, durch neue Formen der FuT Reformprozesse zu initiieren, wesentlich günstiger zu sein als auf nationaler Ebene.

In zweifacher Hinsicht sind jedoch Zweifel angebracht. So stellt sich die Frage, ob die Entwicklung des EG-Systems seit den achtziger Jahren und die Veränderungen der Politiknetzwerke nicht dazu geführt haben, daß sich in Folge der policy-Reformulierung auch

86 Schneider, Volker/Werle, Raymund, Regime oder korporativer Akteur? Die EG in der Telekommunikationspolitik, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Discussion Paper 4/1988, S. 14.

87 Vgl. Starbatty, Joachim/Vetterlein, Uwe, Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft. Entstehung, Praxis und ordnungspolitische Konformität, Baden-Baden 1991, S. 114f.

88 Vgl. Haas, Peter M. (ed.), Knowledge, Power and International Policy Coordination, International Organization 1/1992, Special Issue.

89 Tömmel, Ingeborg, System-Entwicklung und Politikgestaltung ..., a.a.O., hier: S. 202.

90 Ebd.

91 Dies., Staatliche Regulierung und Europäische Integration: Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien, Berlin 1992, S. 446.

die vergleichsweise günstigen Ausgangsbedingungen gewandelt haben. In diesem Fall müßten die Erfolge von ESPRIT als Ergebnis der spezifischen Bedingungen bei der Etablierung eines neuen Politikfeldes betrachtet werden, und eine Verallgemeinerung wäre nur bedingt möglich. Während noch in den achtziger Jahren - besonders von seiten der Industrie - der unbürokratische und innovative Charakter der EG-Forschungsprogramme gelobt wurde⁹², verweist die Kommission zu Beginn der neunziger Jahre selbst auf die Schattenseiten ihres Erfolges: Es mangle an technologischen Prioritätensetzungen; die Tendenz zur Zersplitterung habe immer weiter zugenommen; die Starrheit der Verwaltungsverfahren verhindere eine Anpassung an veränderte Bedingungen; es gebe eine Abschottungsmentalität bei den Dienststellen, eine Tendenz zur automatischen Weiterführung der Programme sowie mangelnde Mobilität und Rotation des Personals.⁹³ Die alltäglichen Probleme der nationalen Forschungsförderungsprogramme scheinen inzwischen auch für das in den achtziger Jahren so erfolgreiche Elitenkartell zu gelten. Sie sind das Ergebnis der zunehmenden Ausdifferenzierung der Politiknetzwerke und werden durch die negativen Effekte der "Politikverflechtungsfälle"⁹⁴ verstärkt. Durch die Ausweitung des Spektrums der beteiligten Akteure geht der Gewinn an Entscheidungseffizienz und Implementationssicherheit verloren.⁹⁵ Von dieser Entwicklung ist auch die Kommission betroffen: An die Stelle eines einheitlichen korporativen Akteurs trat zunehmend der Konflikt zwischen der Generaldirektion XII (Wissenschaft, Forschung und Entwicklung) und der Generaldirektion XIII (Telekommunikation, Informationsindustrie und Innovation).⁹⁶ Der Einfluß der Kommission wurde darüber hinaus durch die Veränderung der Entscheidungsverfahren,⁹⁷ die Begrenzung ihrer Kompetenzen bei der Durchführung im

92 Vgl. Starbatty, Joachim/Vetterlein, Uwe, Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft ..., a.a.O., S. 115.

93 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Forschung nach Maastricht ..., a.a.O., S. 23 f. Noch katastrophaler fallen die Ergebnisse einer im Auftrag des Bundesforschungsministeriums erstellten Evaluation des ESPRIT-Programmes aus. Befragt wurden 1500 deutsche Antragsteller, die sich im Herbst 1991 an einer Ausschreibung beteiligten. Den Kosten für Antragstellung und Projektabwicklung von 175 bis 205 Millionen DM standen demnach nur 370 Millionen DM bewilligte Mittel gegenüber. Von den Antragstellern wurden die Antragsverfahren im Vergleich zu den Forschungsförderungsprogrammen des Bundes als bürokratisch empfunden. "Die Gesamtbewertung von Esprit fällt schlecht aus: 70 Prozent der Befragten gaben an, daß sie nur einen geringen oder überhaupt keinen geldwerten Nutzen aus ihrer Teilnahme gezogen hätten." Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.6.1994.

94 Vgl. Scharpf, Fritz W., Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 4/1985, S. 323-356.

95 Vgl. Kohler-Koch, Beate, Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß, in: Kreile, Michael (Hg.), Die Integration Europas ..., a.a.O., S. 81-119, hier: S. 113.

Scharpf verweist darauf, daß mit der Zahl der Beteiligten nicht nur die Vielzahl der Optionen und Interessen anwächst, sondern auch die "Wahrscheinlichkeit der Veto-Kumulation und damit der völligen Handlungsunfähigkeit des Verhandlungssystems." Scharpf, Fritz W., Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard, Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/New York 1992, S. 51-96, hier: S. 88.

96 Vgl. Peterson, John, Technology Policy in Europe ..., a.a.O., S. 285.

97 Für die Verabschiedung der mehrjährigen Rahmenprogramme wird seit dem Vertrag von Maastricht als Entscheidungsverfahren eine Kombination von Kodezision mit Einstimmigkeit im Rat angewandt. Während allgemein befürchtet wird, daß durch das neue Kodezisionsverfahren die Gefahr einer Blockade der Gemeinschaftspolitik entsteht, wird dies durch die im Maastrichter Vertrag einmalige Kombination mit dem Erfordernis von Einstimmigkeit im Rat noch wahrscheinlicher. Die Verzögerungen bei der Verabschiedung des vierten Rahmenprogrammes (1994-1998) bestätigten diese Erwartungen.

Rahmen der "Komitologie"⁹⁸ und die zunehmende Beteiligung unabhängiger Experten zurückgedrängt. Die Ausweitung der geförderten Technologiebereiche und die stärkere Einbeziehung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) hat die Heterogenität der beteiligten Akteure vergrößert. Dadurch gewinnt die Kommission zwar einerseits einen größeren Gestaltungsspielraum, da sie in geringerem Maße von einzelnen Interessengruppen (insbesondere den "Big Twelve") abhängig ist, andererseits verliert sie durch die Auflösung der engen Interessenverflechtungsstrukturen an "Macht" und ihre "Autonomie" gegenüber den nationalen Regierungen reduziert sich.

Diese Entwicklung nährt Zweifel daran, ob bei der Darstellung der Politiknetzwerke der FuT der EG die intergouvernementale Komponente des Integrationsprozesses hinreichend berücksichtigt wurde. Wiederum stellt sich die Frage, inwieweit die bei der Entstehung von ESPRIT analysierten Strukturen und Prozesse für die gesamte FuT der EG auch in den neunziger Jahren verallgemeinert werden können. Grundlegend ist diese Fragestellung, da nicht nur die konkrete Analyse der europäischen Politiknetzwerke in der FuT thematisiert wird, sondern darüber hinaus bezweifelt werden muß, ob das Verhältnis von nationaler und europäischer Politik im Rahmen des verwendeten analytischen Instrumentariums der Netwerkanalyse adäquat erfaßt werden kann. Diese Kritik wird vor allem von WissenschaftlerInnen, die Theorieansätze aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen vertreten, geäußert. So kritisiert Sandholtz an der von Peterson vorgelegten Analyse von ESPRIT, daß "'meso level' phenomena like policy networks always occur in a 'makro-level' context of international politics and institutions. The focus on policy networks is important for explaining EC policy-making in areas firmly on the Community agenda. But the Community remains a bargain among independent nations, and governments make the decisions about which topics to adress at the EC level."⁹⁹ Die Kooperation der westeuropäischen Nationalstaaten im Rahmen von ESPRIT läßt sich seiner Ansicht nach nur vor dem Hintergrund des Scheiterns der nationalen Strategien erklären. Erst dadurch wurde es möglich, daß die Kommission die politische Führerschaft bei der Gestaltung der europäischen FuT übernahm. Sandholtz argumentiert damit zwar gegen eine "starke" neorealistische Position, nach der Internationale Organisationen unfähig sind, die anarchischen Effekte in den zwischenstaatlichen Beziehungen in Kooperation zu verwandeln, die Möglichkeit einer positiven Koordination wird jedoch ausgeschlossen.

Die inzwischen erfolgte thematische Ausweitung der FuT der EG und die damit von der Breite der Förderschwerpunkte erzielte Angleichung an die nationalstaatlichen "policies" verweisen darauf, daß die von Sandholtz formulierten Voraussetzungen für Kooperation zu eng gefaßt sind. Zusammenarbeit in der FuT der EG erfolgt nicht nur als Reaktion auf das Scheitern nationaler Politik; vielmehr stellen die verfolgten Zielstellungen teilweise neuartige politische Strategien dar, die erst während des Kooperationsprozesses entstan-

98 Während an der Durchführung der spezifischen Programme des zweiten Rahmenprogrammes noch beratende Ausschüsse beteiligt waren, wurden beim dritten Rahmenprogramm Regelungsausschüsse eingesetzt, die über die von der Kommission vorgelegten Maßnahmen abstimmen. Bei einem Dissens wird die Entscheidung dann vom Rat getroffen. Die Einflußmöglichkeiten der Mitgliedstaaten wurden dadurch erhöht. Vgl. Dusak, Ingrid, Wissenschaft, Forschung und Entwicklung, in: Röttinger, Moritz/Weyringer, Claudia (Hg.), Handbuch der europäischen Integration. Strategie - Struktur - Politik im EG-Binnenmarkt, Wien 1991, S. 941-974, hier: S. 964 f.

99 Sandholtz, Wayne, ESPRIT and the Politics of International Collective Action ..., a.a.O., S. 18.

den sind.¹⁰⁰ Ein grundlegendes Dilemma der Theorieansätze zur "Europäischen Integration" wird hier deutlich: Während neuere Ansätze zwar auf die Grenzen der vorherrschenden (neorealistischen) Interpretationen verweisen, indem sie die vielfältigen Interaktionsprozesse zwischen nationalen und europäischen sowie staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren thematisieren, blenden sie die Frage nach den Beziehungen und damit auch nach den Widersprüchlichkeiten des Verhältnisses zwischen Nationalstaatlichkeit und Internationalisierung aus. Diese Lücke läßt sich nicht durch Theorieansätze aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen schließen, da Verknüpfungsmöglichkeiten fehlen. Voraussetzung für eine Anschlußfähigkeit wäre eine genauere Analyse der Veränderung nationalstaatlicher Souveränität, und zwar nicht nur nach innen, sondern auch nach außen. Dem kommt Edgar Grande nach, er analysiert Netzwerke und Verhandlungssysteme vor dem Hintergrund einer "neuen Architektur des Staates".¹⁰¹ Anhand der Entwicklung der FuT der BRD versucht er einen "Strukturwandel moderner Staatlichkeit" nachzuweisen, in dessen Verlauf die Nationalstaatlichkeit als bisher zentrales Formprinzip an Bedeutung verliert und "die räumliche 'Grenze' staatlicher Politik politisch kontingent wird und mit der jeweiligen Ebene des Entscheidens und der Regulierung variiert. In dieser Gemengelage steht die 'Einheit des Staates' ebenso zur Disposition wie die Eindeutigkeit der Identifikation, die staatliche Politik verliert ihre territoriale Integrität und ihre nationale Identität."¹⁰² Der Nationalstaat verabschiedet sich durch die Hintertür, er ist "aufgehoben" in einem "multidimensionalem, hochgradig vernetzten Verhandlungssystem"¹⁰³. Allein ein Verweis auf die zu Beginn der neunziger Jahre in der Bundesrepublik geführte Standortdebatte, in der europäische Dimensionen weitgehend ausgeblendet werden, und auf den sich vollziehenden Strategiewechsel in Schlüsseltechnologien von einer europäischen zu einer nationalen Ausrichtung,¹⁰⁴ zeigt die Widersprüchlichkeit des Struktur- und Funktionswandels des Nationalstaates. Daß diese Transformation als ein sozialer Prozeß verstanden werden muß, der durch Interessenkämpfe, Aushandlungen und Kompromisse sozialer und politischer Akteure geprägt ist, entgeht einer ausschließlich auf Verhandlungssysteme und institutionelle Vermittlung ausgerichteten Politikwissenschaft. Sicherlich - der Abbau nationalstaatlicher Handlungskapazitäten und die gleichzeitige Herausbildung neuer Regulierungsformen stellt den übergreifenden Entwicklungstrend dar, der Prozeß läßt sich jedoch nur vor dem Hintergrund der

100 Vgl. Fuchs, Gerhard, Politikkoordination in der Europäischen Gemeinschaft: Die Initiative zur Entwicklung einer transeuropäischen Telekommunikationsinfrastruktur: ISDN, in: Süß, Werner/Becher, Gerhard (Hg.), Politik und Technologieentwicklung in Europa ..., a.a.O., S. 181-205, insbes. S. 188 ff.

101 Vgl. Grande, Edgar, Die neue Architektur des Staates. Aufbau und Transformation nationalstaatlicher Handlungskapazität - untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G., (Hg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen 1993, S. 51-71.

102 Ebd., S. 52.

103 Ebd., S. 64.

104 Während die führenden europäischen Elektronikkonzerne Mitte der achtziger Jahre eine gemeinsame Kooperation im Bereich der Mikroelektronik betrieben, gewannen zu Beginn der neunziger Jahre nach dem Scheitern der im Rahmen von JESSI ursprünglich verfolgten Zielstellung nationale Strategien in Verbindung mit global ausgerichteten strategischen Allianzen führender Konzerne einen Bedeutungszuwachs. Vgl. Felder Michael, Die Problematik europäischer ..., a.a.O. Die Tendenz einer Renationalisierung zeigt sich in der Bundesrepublik besonders deutlich an der Bildung eines "nationalen" Gesprächskreises Mikroelektronik. Dessen erstes Projekt ist der Aufbau des Zentrums für Mikroelektronik Dresden (ZMD). Das Gemeinschaftsprojekt der deutschen Wirtschaft wird ergänzt durch den Bau einer Halbleiterfabrik von Siemens in Zusammenarbeit mit Toshiba in Dresden. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.12.1993.

krisenhaften Transformation der Beziehungen zwischen Politik, Ökonomie und Gesellschaft rekonstruieren.

2.3 Die Kohärenz von Akkumulationsregime und Regulationsweise

Während die bisher dargestellten Theorieansätze entweder aus der Struktur- oder aus der Akteursperspektive argumentierten, soll nun eine stärkere Verflechtung beider Betrachtungsweisen vorgenommen werden. Diese Zielstellung verfolgt auch der französische Regulationsansatz.¹⁰⁵ Darunter subsumieren sich methodisch und von der Breite der Fragestellungen durchaus unterschiedliche Arbeiten, die jedoch den Anspruch teilen, ein Konzept zu schaffen, das eine zufriedenstellende Analyse des Endes der Nachkriegsprosperität in den kapitalistischen Industrieländern liefert. Im folgenden wird vor allem auf den neo-gramscianischen Strang des Regulationsansatzes Bezug genommen, der sich zwar grundlegend von den bereits thematisierten Theoriekonzepten unterscheidet, weil er versucht, das Projekt einer historisch-materialistischen Gesellschaftstheorie weiter zu verfolgen, aber dennoch Anknüpfungspunkte in einzelnen Problembereichen bietet.

Übereinstimmungen mit der Systemtheorie ergeben sich aus der Kritik am Begriff der Steuerung. Ebenso wie die Systemtheorie bezieht sich der Regulationsansatz auf die Idee der Selbststeuerung.¹⁰⁶ Dementsprechend wird der Gedanke einer planmäßigen, zielgerichteten Steuerung verworfen. Gleichmaßen wird jedoch eine Abgrenzung von der Idee selbstreferentieller Systeme vorgenommen, weil der Gedanke einer adaptiven Selbststeuerung mit der Analyse von Vermittlungsformen und Artikulationsverhältnissen verbunden wird. Im Gegensatz zur evolutionären Perspektive der Systemtheorie werden bestimmte Proportionalitäten als Voraussetzung für Stabilität genannt. Bob Jessop, der sich intensiv mit der Luhmannschen Systemtheorie auseinandersetzt, führt den Begriff der "strukturellen Koppelung" ein, um das Verhältnis von Selbstreferenz und Umweltabhängigkeit zwischen den einzelnen Subsystemen im Sinne der neogramscianischen Staatstheorie zu spezifizieren. "Structural coupling refers to the co-evolution of autonomous structures which share at least in part the same social space. In referring to structural coupling I have in mind four features of the relations among such structures: first, the structures concerned follow their own *Eigendynamik* and are neither hierarchically controlled nor functionally subordinate to other structures; secondly, they are not autarkic or self-sufficient but depend on inputs from their environment for their own operation; thirdly, they are not hermetically sealed off from their environments but experience changes therein as perturbations or disturbances which affect their own operation; and fourthly, in reacting to changes in their environment, they do so in terms of their own rules for reducing the complexity of that environment and thus environmental influences are always mediated through the system's own procedures. The combination of these features means that the development of a given autonomous

105 Vgl. Lipietz, Alain, Vom Althusserismus zur 'Theorie der Regulation', in: Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter (Hg.), Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß, Münster 1992, S. 9-54.

106 Görg nennt vier konkrete Merkmale, die mit dem Selbstorganisationskonzept geteilt werden: "die Betonung der relativen Autonomie der Teilsysteme, die nicht zentral gesteuert werden; ein Prozeßdenken, das am Nicht-Gleichgewicht orientiert ist; die interne Regelung der 'Sollwerte', die nicht von außen vorgegeben werden (keine vorgegebenen Funktionswerte); die Vorstellung einer Ordnung durch Strukturierung, d.h. von Selbstkonstitution, anstelle einer Ableitung aus abstrakten Gesetzen." Görg, Christoph, Regulation - ein neues Paradigma?, in: Esser, Josef/Görg, Christoph/Hirsch, Joachim (Hg.), Politik, Institutionen und Staat. Zur Kritik der Regulationstheorie, Hamburg 1994, S. 13-30, hier: S. 20.

structure is conditioned by its relations with other structures but follows its own logic."¹⁰⁷ Der "strukturellen Koppelung" entspricht als handlungstheoretisches Konzept die "strategische Koordination". Die strategischen Handlungen und Optionen der einzelnen Akteure müssen vor dem Hintergrund ihrer Interaktion mit anderen Akteuren, die sie wegen der Komplexität der sozialen Umwelt nicht kontrollieren können, und der ebenfalls unkontrollierbaren und anarchischen strukturellen Bestimmungen analysiert werden. Die Spannung zwischen Struktur und Handlung wird dabei nicht einseitig - durch eine unterstellte Dominanz der Struktur - aufgelöst, eine gezielte Einflußnahme der Akteure auf die gesellschaftliche Entwicklung wird nicht ausgeschlossen. "At issue here are explicit attempts to coordinate the action of different organizations, structures and systems to produce specific results. (...) This is the field of accumulation strategies, state projects and hegemonic projects."¹⁰⁸

Der Regulationsansatz unterscheidet zwischen einzelnen Formationen der kapitalistischen Entwicklung, deren Spezifika anhand der intermediären Begriffe 'industrielles Paradigma', 'Akkumulationsregime' und 'Regulationsweise' charakterisiert werden.¹⁰⁹ Die (relative) Stabilität einer Formation wird durch die Kompatibilität eines Akkumulationsregimes mit einer Regulationsweise hergestellt. Die von seiten der Regulationstheoretiker verwendeten Begriffe zur Kennzeichnung der Beziehungen zwischen Akkumulationsregime und Regulationsweise wie Artikulation, Entsprechung oder "geschichtliche Fundsache"¹¹⁰ machen deutlich, daß es sich dabei nicht um ein Determinationsverhältnis oder einen funktionalistischen Zusammenhang handelt. Als dynamischer Faktor innerhalb dieser Beziehung gilt das Akkumulationsregime. Kommt es im Rahmen der sich permanent vollziehenden Anpassungsprozesse zwischen Akkumulationsregime und Regulationsweise zu einer Entkoppelung, so wird eine formationelle oder säkulare Krise diagnostiziert.

Die Handlungsfähigkeit des Staates wird von der Regulationstheorie im Rahmen der von ihr unterstellten Krise der fordistischen Formation¹¹¹ thematisiert. "Der Krise nationalstaatlicher keynesianisch-fordistischer Regulation infolge der Verschärfung internationaler Konkurrenz und der Dominanz angebotsorientierter Politikstrategien in den 70er/80er Jahren folgte die Krise des Neoliberalismus in den 90er Jahren auf dem Fuße und verlängerte sich in eine generelle Krise der Handlungsfähigkeit des Staates."¹¹² Als eine der zentralen Krisenursachen wird der Prozeß der Internationalisierung genannt.¹¹³ Die vom

107 Jessop, Bob, *State Theory. Putting Capitalist States in their Place*, Polity Press 1990, S. 358 f.

108 Ebd. S., 360.

109 Unter einem industriellen Paradigma wird ein Modell der Arbeitsorganisation verstanden. Ein Akkumulationsregime bildet ein über einen längeren Zeitraum hinweg reproduzierbares Muster von Produktion und Konsumtion. Die Regulationsweise ist ein "emergentes Ensemble von Normen, Institutionen, Organisationsformen, sozialen Netzwerken und Verhaltensmustern, die ein Akkumulationsregime stabilisieren können." Jessop, Bob, *Regulation und Politik. Integrale Ökonomie und integraler Staat*, in: Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter, Sablowski, Thomas (Hg.), *Hegemonie und Staat ...*, a.a.O., S. 232-362, hier: S. 238.

110 Lipietz, Alain, *Akkumulation, Krise und Auswege aus der Krise. Einige methodische Überlegungen zum Begriff der Regulation*, in: *Prokla* 58/1985, S. 109-137, hier: S. 114.

111 Vgl. als Überblick der damit verbundenen ökonomischen, politischen und sozialstrukturellen Veränderungen: Deppe, Frank, *Von der "Europhorie" zur Erosion - Anmerkungen zur Post-Maastricht-Krise der EG*, in: Ders./Felder Michael, *Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG) ...*, a.a.O., S. 7-62, insbes. S. 15 ff.

112 Röttger, Bernd, *Akkumulation und Regulation in der EG-metropolitanen Integratration. Zur Dialektik von Vereinheitlichung und Fragmentierung in Europa*, Arbeitspapier des Instituts für Internationale Politik Nr. 22, Berlin 1993, S. 51.

113 Vgl. zur Krisentheorie: Lee, Ho-Geun, *Regulationstheoretische Überlegungen ...*, a.a.O., S. 22 ff.

Regulationsansatz in ihren jeweiligen nationalen Ausprägungen untersuchten Regulations- und Akkumulationsmodi zeichnen sich durch spezifische Formen der Verknüpfung miteinander und der dadurch geschaffenen globalen Dynamik des Akkumulationszusammenhanges aus. Die Stabilität der nationalen Formationen hängt damit gleichzeitig davon ab, "daß es gelingt, den jeweiligen Akkumulations- und Regulationszusammenhang so mit der Struktur des Weltmarktes und der internationalen Arbeitsteilung zu verbinden, daß Kapitalakkumulation und ökonomisches Wachstum gewährleistet werden. Auf der internationalen Ebene ist daher von einem doppelten Verknüpfungsverhältnis auszugehen: die ein nationales Wachstumsmodell 'abstützende' Kompatibilität von Akkumulations- und Regulationsweise setzt deren Einbindung in eine 'internationale Arbeitsteilung' voraus, die selbst wieder von der Entwicklung nationaler Reproduktionszusammenhänge bestimmt wird."¹¹⁴ Während die für das fordistische Entwicklungsmodell typische Form der Verbindung eine größere Bandbreite nationaler Entwicklungsmodelle ermöglichte, zeichnet sich die sich im Rahmen des Postfordismus herausbildende Verflechtungsstruktur durch eine enge Begrenzung nationaler Spielräume aus. Die Rede vom "Sachzwang Weltmarkt" macht dies deutlich. Irreführend ist der Verweis auf ökonomische Sachzwänge jedoch, da er den konstitutiven Charakter des Wandels der nationalen Entwicklungsmodelle und deren hegemoniale Verflechtung miteinander für den sich herausbildenden globalen Akkumulationszusammenhang ausblendet. Die in den kapitalistischen Industrieländern unter der Dominanz des Neokonservatismus vollzogene Politik der Deregulierung und der Auflösung des keynesianischen Klassenkompromisses bilden insofern sowohl Produkt als auch Ergebnis der neuen Struktur der Weltwirtschaft.

Der reduzierte Gestaltungsspielraum nationaler Entwicklungsmodelle findet seine Entsprechung in der Transformation der Form und der Bedeutung des Nationalstaates. Jessop spricht von einer "Aushöhlung des Nationalstaates", um zwei widersprüchliche Trends zu charakterisieren: "Erstens behält der Nationalstaat noch viel von seiner nationalen Souveränität (wenn auch als immer ineffektivere, vorwiegend juristische Fiktion, die durch die gegenseitige Anerkennung in der internationalen Gemeinschaft der Nationen reproduziert wird), zweitens werden seine Möglichkeiten, innerhalb seiner eigenen nationalen Grenzen Macht auszuüben nach unten, oben und nach außen eingeschränkt."¹¹⁵ Der sich dynamisch entwickelnde Prozeß der Herausbildung neuer Verknüpfungen zwischen subnationaler, nationaler, regionaler und globaler Akkumulation geht zwar einher mit Prozessen der Internationalisierung und Angleichung der Regulationsweisen, eine neue Kompatibilität von Akkumulationsregime und Regulationsweise im Sinne einer postfordistischen Gesellschaftsformation läßt sich jedoch noch nicht erkennen. Der im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses eingeschlagene Weg, den "Widerspruch zwischen Internationalisierung und Nationalstaat" durch die Bereitstellung "partieller Lösungsformen"¹¹⁶ abzuschwächen, ist zu Beginn der neunziger Jahre blockiert: Stattdessen läßt sich eine wechselseitige Verschärfung nationaler und europäischer Krisenprozesse feststellen.¹¹⁷ Zwar findet in zunehmenden Maße eine

114 Hirsch, Joachim, Internationale Regulation. Bedingungen von Dominanz, Abhängigkeit und Entwicklung im globalen Kapitalismus, in: Das Argument 2/1993, S. 195-22, hier: S. 199.

115 Jessop, Bob, Regulation und Politik ... , a.a.O., S. 254.

116 Vgl. Statz, Albert, Grundelemente einer politökonomischen Theorie der westeuropäischen Integration, Frankfurt a.M. 1979, insbes. S. 215 ff.

117 Vgl. Felder, Michael, Die Krise des EG-Systems und Perspektiven seiner Weiterentwicklung in den neunziger Jahren, in: Deppe, Frank/Felder Michael, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG) ... , a.a.O., S. 63-82, insbes. S. 67 ff.

"Europäisierung" von Staatsfunktionen statt, die sich als "Prozeß der Staatsbildung"¹¹⁸ interpretieren läßt, entgegen der von Röttger vertretenen These mündet diese Entwicklung jedoch nicht in einem neuen "metropolitanen Herrschaftsprojekt", das bereits zu einer "politischen Form in Europa" gefunden hat und dabei ist, "einen relativ stabilen Vergesellschaftungszusammenhang auszubilden."¹¹⁹ Die von Röttger unterstellte Stabilität ist vielmehr von zwei Seiten bedroht. So verläuft der Integrationsprozeß einerseits zu langsam, um eine Kompensation des Souveränitätsverlustes des Nationalstaates nach außen mit dem Gewinn neuer Handlungsoptionen durch Integration auszugleichen. Andererseits gefährden die Schattenseiten der weltmarktorientierten Modernisierungspolitik, die durch den Integrationsprozeß nur verstärkt und nicht kompensiert werden, die Stabilität seiner gesellschaftlichen Binnenstruktur, indem sie die sozialen Spaltungen und politischen Konfliktformationen innerhalb der einzelnen Nationalstaaten verstärken. Weder die Struktur der Verknüpfung der nationalen Entwicklungsmodelle noch deren soziale Basis, also die Modelle der Interessenvermittlung zwischen den gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen mit wesentlich gegensätzlichen Interessen vermögen dem Auseinanderfallen von Akkumulationsregime und Regulationsweise entgegenzuwirken. Die institutionellen Vermittlungen zwischen Staat, Ökonomie und Gesellschaft sind tiefgreifend gestört. Die Dimensionen der "Post-Maastricht-Krise" treten innerhalb der einzelnen Nationalstaaten als "Krise der Politik"¹²⁰ in Erscheinung und artikulieren sich in populistischen und nationalistischen Bestrebungen. Die sich daraus ergebenden Rückwirkungen für den Integrationsprozeß hebt Kitzmüller hervor: "Das neue Moment ist die Überlagerung nationaler Interessen durch den aufkommenden anti-politischen Nationalismus: (...) Das unterscheidet die Situation von den bisherigen Phasen der Europa-Integration, in denen die Spannung zwischen nationalen Interessen und einem, in der Einschätzung machtvoller Gruppen höherrangigem Interesse am Funktionieren und an der Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft die Politik bestimmt haben."¹²¹ Die Entwicklungen innerhalb der einzelnen Politikfelder und damit auch innerhalb der europäischen FuT sind im Zusammenhang mit diesen veränderten Bedingungen zu betrachten. Die Artikulation der Interessen der einzelnen Akteure innerhalb der Politiknetzwerke vollzieht sich nicht unabhängig von der neuen "Großwetterlage". Tendenzen einer Re-Nationalisierung bei gleichzeitig zunehmender internationaler Interdependenz lassen sich erst vor diesem Hintergrund erklären.

Die Analyse der europäischen FuT aus der Perspektive des Regulationsansatzes liefert darüber hinaus jedoch weitere neue Aspekte. Das dem Ansatz zugrundeliegende Technikverständnis wendet sich gegen einen Technikdeterminismus. "Die Verlaufsformen der Technologieentwicklung lassen sich im Kontext der längerfristigen Entwicklungsdynamik historischer Akkumulationsregimes bzw. bestimmter Regulationsweisen kapitalistischer Gesellschaftsformationen verorten. Die Umbrüche in den historisch befestigten Pfaden der Technologieentwicklung, die Herausbildung neuer Konfigurationen der industriellen

118 Tömmel, Ingeborg, System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft ... , a.a.O., S. 206. Der von Tömmel verwendete integrationstheoretische Ansatz läßt sich mit dem von Jessop unterstellten Wandel vom "keynesianischen Wohlfahrtsstaat" zum "schumpeterianischen Leistungsstaat" verbinden. Vgl. Felder, Michael, Die Krise des EG-Systems ... , a.a.O., S. 72 ff.

119 Röttger, Bernd, Akkumulation und Regulation in der EG-metropolitanen Integration ... , a.a.O., S. 50 f.

120 Vgl. dazu den Beitrag von Hans-Jürgen Bieling in diesem Band, der die Gemeinsamkeiten, aber auch die Unterschiede zu der in den siebziger Jahren geführten Legitimationsdebatte herausarbeitet.

121 Kitzmüller, Erich, Europa - aber welcher Typ von Moderne? Die versäumte Debatte um das politische Vorhaben Europa, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1/1994, S. 89-103, hier: S. 92.

F&E-Organisationen und ihre Verknüpfung mit neuen Verwertungsstrategien können als Moment umfassender sektoraler Regulationskrisen beschrieben werden, in denen sowohl die Muster der Technologieentwicklung als auch der brancheninternen und staatlichen Regulierung zur Disposition stehen.¹²² Da die Technologieentwicklung in Zusammenhang mit Konzepten der Arbeitsorganisation gestellt wird, bildet die betriebliche Ebene einen Ort der sozialen Auseinandersetzung um die Gestaltung neuer Technologien. Die Frage nach den Möglichkeiten und den Konturen eines "europäischen" Technologie- und Innovationssystems wird insofern auch durch den Prozeß der Herausbildung neuer Produktions- und Rationalisierungskonzepte entschieden. Dabei ist einerseits eine Angleichung der "nationalen Technikstile" infolge der Globalisierung festzustellen, andererseits wird weiterhin von der Koexistenz unterschiedlicher Modelle ausgegangen und auf die dadurch entstehenden Gestaltungsspielräume für die (europäische?) Politik verwiesen.¹²³

Da Regulierung unter dem Blickwinkel der Kohärenz von Akkumulationsregime und Regulationsweise betrachtet wird, bezieht sich der Regulationsansatz im Gegensatz zu den bisher referierten Theorieansätzen auf den Strukturwandel der Weltwirtschaft. Die zentrale Fragestellung lautet: "Welche Bedingungen und Möglichkeiten läßt der bereits weit fortgeschrittene Prozeß der Triadisierung von Produktion und Technologieentwicklung für eine eigenständige europäische Technologieentwicklung und ein eigenes europäisches Innovationssystem überhaupt noch offen? Oder existiert bereits ein triadeweiter technologischer Entwicklungspfad, vor dessen Hintergrund jeder Versuch europäischer Technologieintegration sich lächerlich machen würde."¹²⁴ Die dominanten Akteure, die den Prozeß der (triadefixierten) Globalisierung vorantreiben, sind in diesem Kontext die Transnationalen Konzerne (TNK), deren Strategie bereits in der Vergangenheit Versuche einer europäischen Technologiekooperation zum Scheitern brachte.¹²⁵ Es ist fragwürdig, ob die infolge der "Entnationalisierung"¹²⁶ der TNKs festzustellende "Ohnmacht" nationaler Politik durch eine Europäisierung relativiert werden kann. Gelingen könnte dies allenfalls durch eine Einbindung der TNKs in ein europäisches Wachstumsmodell, "das sich nicht unbedingt an amerikanischen oder japanischen Vorgaben orientiert, aber gerade deshalb über größere Handlungsspielräume verfügt, seine Stellung in der internationalen Arbeitsteilung stärker nach politischen, sozialen, ökologischen Zielstellungen auszurichten, mithin den Primat der Politik gegenüber der Ökonomie und der Herrschaft der Marktgesetze wiederherzustellen, um überhaupt gestaltungsfähig zu werden."¹²⁷

122 Lüthje, Boy, Transnationale Technikentwicklung als Regulierungsproblem: Europäische Telekommunikationspolitik im "Breitbandzeitalter", in: Süß, Werner/Becher, Gerhard (Hg.), Politik und Technologieentwicklung in Europa ... , a.a.O., S. 79-104, hier: S. 80 f.

123 Vgl. Boyer, Robert, Neue Richtungen von Managementpraktiken und Arbeitsorganisation. Allgemeine Prinzipien und nationale Entwicklungspfade, in: Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter, Sablowski, Thomas (Hg.), Hegemonie und Staat ... , a.a.O., S. 55-103.

124 Esser, Josef, Technologieentwicklung in der Triade. Folgen für die europäische Technologiegemeinschaft, in: Süß, Werner/Becher, Gerhard (Hg.), Politik und Technologieentwicklung in Europa ... , a.a.O., S. 21-42, hier: S. 23.

125 Vgl. Felder, Michael, Die Problematik europäischer Industriepolitik ... , a.a.O.

126 Esser, Josef, Technologieentwicklung in der Triade ... , a.a.O., S. 33.

127 Bonder, Michael/Röttger, Bernd/Ziebur, Gilbert, Deutschland in einer neuen Weltära. Unbewältigte Herausforderungen, Opladen 1992, S. 22.

3. Reformpotentiale einer europäischen FuT

Der Gang durch die "Theorien" nährte in mehrfacher Hinsicht die Zweifel an den Reformpotentialen einer europäischen FuT. Auch wenn der allgemeine Steuerungspessimismus der Systemtheorie nicht haltbar ist, so zeigte sich doch, daß die Gestaltung der technologischen Entwicklung im Rahmen einer europäischen Technologiegemeinschaft an integrationspolitische, organisatorische, ökonomische und soziale Prämissen geknüpft ist. Während dadurch integrationspolitische Voraussetzungen einer europäischen FuT für eine Reformpolitik benannt werden, wird sie andernorts vielfach als Ausgangspunkt für einen Reformprozeß angeführt. So verweisen Albers und Schuster auf die neuen Kompetenzen in der Industriepolitik, um Gestaltungsspielräume "linker" Politik im Rahmen der von ihnen zuvor selbst als "neokonservatives Projekt" geißelten Wirtschafts- und Währungspolitik der EG auszumachen.¹²⁸ Die Attraktivität der FuT und der Industriepolitik der EG für Teile der bundesdeutschen Linken scheint im wesentlichen auf dem erhofften Import der Traditionen französischer Industriepolitik und der damit verbundenen Aufwertung staatlicher Politik gegenüber den Kräften des Marktes zu bestehen. So feiert Uwe Kremer gar ein "Comeback des Staates" auf europäischer Ebene: der Widerstand der Linken gegenüber dem radikalen Marktliberalismus würde endlich durch einen politischen Gezeitenwechsel belohnt, nun gelte es nur noch, die von unterschiedlichen politischen Kräften getragene "ordnungspolitische Wende" durch soziale und ökologische Zielstellungen zu impfen. "Hierbei könnte es gelingen, die Industrie- und Strukturpolitik der EG mit den Herausforderungen des ökologischen Umbaus und den Entwicklungsansprüchen der südlichen Staaten und ihrer Volkswirtschaften zu verbinden - mit der Perspektive, das faktische Bündnis der 'Triaden' - Mächte gegen den 'Süden' aufzubrechen ..."¹²⁹

So sympathisch die damit verbundenen Zielstellungen sein mögen - Anhaltspunkte für den überschäumenden Optimismus gibt es kaum. Weder läßt sich in der Politik der EG ein "ordnungspolitischer Wandel" ausmachen, die bestehenden Widersprüche sollen vielmehr durch die Unterwerfung der "aktiven Politik" unter den "Sachzwang Weltmarkt" beseitigt werden, noch werden die von Kremer gesetzten Hoffnungen in die "Entwicklungsagentur Staat" dem sich vollziehenden Transformationsprozeß staatlicher Politik gerecht. Gegen die von ihm favorisierte etatistische Reformvariante lassen sich zudem gerade aus linker Perspektive ernsthafte Einwände formulieren.¹³⁰ Reformpolitische Vorstellungen müßten demgegenüber an der von Bonder u.a. entworfenen Perspektive eines neuen europäischen Wachstumsmodells und der damit notwendigen Neuausrichtung des Integrationsprozesses ansetzen. Die Reformpotentiale einer europäischen FuT wären im Rahmen eines solchen Wachstumsmodells zu verorten. Die Kritik an der bestehenden europäischen FuT, insbesondere der ihr zugrunde liegende Prämissen eines "liberalen Produktivismus", durch die der technische Fortschritt keiner sozialen und ge-

128 Vgl. Albers, Detlev/Schuster, Joachim, Über die Zukunftstauglichkeit des Projektes Maastricht, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/1993, S. 1473-1487, hier: S. 1476 f.

129 Kremer, Uwe, Gezeitenwechsel. Der weltweite Niedergang des Marktliberalismus, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/1991, S. 1494-1505.
Vgl. auch: Ders., Entwicklungsagentur Staat. Industriepolitik und Wirtschaftskultur in Westeuropa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/1992, S. 839-850.

130 Vgl. Meinhard, Uwe, Wiedergeburt des Leviathan?, Zu Uwe Kremers "Entwicklungsagentur Staat", in: Blätter für deutsche und internationale Politik 10/1992, S. 1243-1249.

sellschaftlichen Rechtfertigung mehr bedarf und sich aus sich selbst heraus legitimiert,¹³¹ würden dazu beitragen, die Konturen eines solchen Modells klarer zu zeichnen. Die Schwäche der damit anvisierten Strategie, ein neues "transnational-europäisches Gesellschaftsprojekt"¹³² zu schaffen, besteht darin, daß es schwerfällt, dessen gesellschaftliche und politische Träger zu benennen. Die Ursachen hierfür sieht Deppe in der Ungleichzeitigkeit der Transnationalisierung von Politik und Ökonomie, durch die sich die gesellschaftliche Formbestimmtheit und der Herrschaftscharakter europäischer Politik manifestiert. "Die Suche nach Plattformen transnationaler Politik, für die es nur imaginäre, aber keine realen Subjekte gibt, würde sich so in einem Zirkel bewegen, der die Vergeblichkeit schon vorprogrammiert hat. Daraus folgt freilich nicht, daß auf die Formulierung eines alternativen, transnational-europäischen Gesellschaftsprojektes verzichtet werden muß. Im Gegenteil! Der Kampf um einen neuen 'Primat der Politik' - mit dem Ziel der Überwindung der derzeit herrschenden Machtkonstellationen - hat allerdings nur dann eine Chance, wenn er aus einer lokalen, regionalen und nationalen Repolitisierung hervorst, die die sozialen und ökologischen Dimensionen transnationaler Vergesellschaftungsprozesse ... als Gegenstand eines neuen Gesellschaftsvertrages hegemonial zu thematisieren vermag."¹³³

131 Vgl. Lipietz, Alain, Demokratie nach dem Fordismus, in: Das Argument 189/1991, S. 677-694, hier: S. 682.

132 Bonder, Michael/Röttger, Bernd/Ziebura, Gilbert, Deutschland in einer neuen Weltära ... , a.a.O., S. 205.

133 Deppe, Frank, Von der "Europhorie" zur Erosion ... , a.a.O., S. 62.



Wolfram Burkhardt

Tarifpolitik zwischen 'Standortdebatte' und Maastricht

"Die Krise zeigt Erfolge. Bewegung ist in die versteinerte Tariflandschaft gekommen. Noch ehe die Verhandlungsmaschine der Verbände und Gewerkschaften warmgelaufen ist, haben die Unternehmen mit ihren Betriebsräten gleichsam von unten die Tarifrunde durch eigene Regelungen überholt, unterlaufen oder präjudiziert. Tarifliche Lohnerhöhungen werden im Betrieb kassiert - "verrechnet", sagt man vornehm -, noch ehe sie vereinbart wurden; starre Arbeitszeiten werden aufgeweicht, ohne daß die Lösung für die Fläche abgewartet würde. Es mag sein, daß diese Strukturveränderung der Tariffindung einmal als wichtigste sozialpolitische Innovation der Krise in den neunziger Jahren genannt wird."¹

Diese in der FAZ mit triumphierendem Unterton registrierte Bewegung in der Tariflandschaft deutet schwerwiegende Veränderungen auf dem Feld der Tarifpolitik an: die Regulationsformen der Arbeitsbeziehungen und damit der tarifpolitischen Spielräume unterliegen zur Zeit einem hohen Veränderungsdruck.

Dabei wurde das bundesdeutsche Modell der Arbeitsbeziehungen mit den Institutionen der Tarifautonomie, der Einheitsgewerkschaft, den Flächentarifverträgen und der an das Erwerbseinkommen geknüpften sozialen Sicherung in der Vergangenheit eigentlich meist als gesellschaftspolitisch bewahrenswert betrachtet: "Diese Institutionen trugen in der Vergangenheit dazu bei, die Bundesrepublik zu einer hochproduktiven Exportwirtschaft zu machen, in der hochqualifizierte und hochbezahlte Arbeitnehmer im Rahmen hochregulierter Arbeitsverhältnisse hochwertige Produkte herstellten. Über alldem waltete ein vergleichsweise robuster sozialer Friede, den die Protagonisten dieses 'Modells Deutschland' als einen allein der deutschen Ökonomie beschiedenen 'vierten Produktionsfaktor' gepriesen haben. In diesem Modell sind starke Gewerkschaften als eine gesamtwirtschaftlich heilsame 'Rationalisierungspeitsche' willkommen."²

Ob die gegenwärtige Krise auf dem Feld der Tarifpolitik "Erfolge" zeigt, wie die FAZ interpretiert (und ihre Zielgruppe hofft), und ob sozialpolitische Errungenschaften in der Krise zurückgenommen werden, hängt nicht nur von einem analytisch isolierbaren Bereich der Politik oder der Ökonomie ab:

Tarifpolitik unterliegt immer der rechtsetzenden, wirtschafts- und sozialpolitisch sowie arbeitsmarktpolitisch intervenierenden Tätigkeit des Staates sowie inzwischen auch supranationaler Instanzen.³ Streng rechtlich kann zwar von einer Tarif-"Autonomie" ausgegangen werden, faktisch kann jedoch von "Parität" oder "Autonomie" der konfliktregelnden Arbeitsmarktparteien nicht die Rede sein: im sozialgeschichtlichen Sinne handelt es sich bei der Tarif-"Autonomie" "um einen ständig neu zu bestimmenden Handlungs-

1 Rainer Hank, Lohnpolitik in den Betrieben, in: FAZ, 6.1.1994, S. 9.

2 Offe, Claus; Prämien für Aussteiger, in: Die Zeit, 11.3.1994, S. 28.

3 Vgl. Klönne, Arno; Tarif-"Autonomie" in Deutschland - historisch betrachtet, in: WSI-Mitteilungen 8/1993, S. 489.

spielraum zwischen den Arbeitsmarktparteien, mit variablen Machtverteilungen".⁴ Erklärungen für die momentanen Umbrüche in der "versteinerten Tariflandschaft", die diese in der Hauptsache auf das Kräfteverhältnis innerhalb des Handlungsspielraumes von Tarifpolitik zurückführen, würden indes zu kurz greifen, denn das gesamte System der tariflichen Regulation steht in den momentanen Krisen- und Restrukturierungsprozessen unter einem enorm beschleunigten Veränderungsdruck. So liegt die Vermutung nahe, daß das bundesdeutsche Tarifsysteem eng an die Bedingungen und Optionen einer umfassenden gesellschaftlichen Konstellation - der des Fordismus - geknüpft war, dessen Bedingungen nunmehr aber brüchig werden.

Mit der Transformation des fordistischen Gesellschaftsgefüges und infolge der deutschen Vereinigung gerät das "Modell Deutschland" erneut in die Krise, diesmal aber wohl in seine tiefgreifendste. Über einen längeren Zeitraum gewann es vermittels seines Erfolges Ausstrahlungskraft über seine Grenzen hinweg auch in anderen Staaten der Europäischen Gemeinschaft. Politisch-ideologisch bildete es gewissermaßen den hegemonialen Fixpunkt, so daß die Umbruchprozesse auch Auswirkungen auf die übrigen Länder und Tarifsysteme in der EG haben: "Man muß sich an den Gedanken gewöhnen, daß das 'Modell Deutschland' dabei ist, Geschichte zu werden. Die Herausbildung eines tragfähigen neuen Wachstumsmodells, das den gesamteuropäischen Herausforderungen gewachsen ist, steht aber noch aus."⁵

Im folgenden soll daher zunächst die Entwicklung und Krise dieses "Modell Deutschland" skizziert werden, um anschließend Auswirkungen für die Tarifpolitik auf nationaler wie europäischer Ebene zu untersuchen.

1. Aufstieg und Erfolg des "Modells Deutschland"

Die tragenden Säulen des erfolgreichen deutschen Wachstumsmodells - Exportorientierung, Stabilitätsfetischismus und ein sozialstaatlich gestützter Klassenkompromiß⁶ - bröckelten seit Beginn der achtziger Jahre. Eine Säule dieses Modells bestand in einem breiten gesellschaftlichen Basiskonsens über den Fortgang der bundesdeutschen Entwicklung. Den abhängig Beschäftigten und Gewerkschaften waren hohe und stetig wachsende Realeinkommen, über einen langen Zeitraum sichere Arbeitsplätze und ein gut ausgebauter Sozial- und Wohlfahrtsstaat garantiert. Der Grundkonsens erforderte korporatistische Arbeitsbeziehungen, d.h. politisch-institutionell weitgehend integrierte Gewerkschaften. Zudem war er in hohem Maße vom ökonomischen Wachstum abhängig. Mit der Rezession von 1966/67 zeigte sich erstmals seine Brüchigkeit.

Gleichzeitig erwies sich eine neue Grundlage der politischen Regulierung als tragfähig: unter der sozialliberalen Koalition folgte das "Modell Deutschland" dem funktionalen Imperativ "von Kapital, Arbeit und Staat, eine gemeinsame Strategie zum krisenfreien Verlauf des Wirtschaftsprozesses zu formulieren".⁷ Die neue Reformpolitik erleichterte die notwendige Anpassung und Modernisierung der Ökonomie an veränderte Welt-

4 Ebd.

5 Bonder, Michael/ Röttger, Bernd/ Ziebur, Gilbert; Deutschland in einer neuen Weltära, Die unbewältigte Herausforderung, Opladen 1992, S. 167.

6 Vgl. zu Analyse sowie zu Kontinuität und Wandel des "Modell Deutschland": ebd., S. 145 ff.

7 Ebd., S. 154.

marktbedingungen. Zu ihr gehörte die "Konzertierte Aktion" und stabilitätsorientierte Lohnpolitik genauso wie die Exportwirtschaft, welche vermittels Produktivitätssteigerungen und Lohnzurückhaltung die Krise nach außen ableiten konnte: in der Tat mehrten sich in anderen Ländern gegen Ende der sechziger Jahre Krisentendenzen, während die Bundesrepublik in der Weltwirtschaft an Gewicht gewann und in der EG eine wirtschaftliche Dominanzposition aufbaute. Das Reformmodell der Brandt-Ära praktizierte die Umverteilung wachsenden Wohlstands. Erst danach, in der strukturellen Krise 1973/74, wandelte es sich zum erfolgreichen Krisenüberwindungsmodell der Schmidt-Regierung: Seine Strukturelemente waren 1. die Exportorientierung auf Basis moderner Investitionsgüter, 2. ein funktionaler Imperativ der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, der sich auf den von Politik, Kapital und Arbeit getragenen Grundkonsens stützte, und 3. der Primat der Geldstabilität, der vor allem zu Lasten der Vollbeschäftigung ging.⁸

Der Erfolg des "Modells Deutschland" war eng an die korporatistische Aushandlung von Politik geknüpft: Die Gewerkschaften konnten über eine längere Phase der Nachkriegszeit im Kampf um materielle Verbesserungen und sozialrechtliche Sicherungen für die abhängig Beschäftigten einige Erfolge erzielen. Hauptsächlich bestanden diese darin, der Arbeiterschaft ihren Anteil am wachsenden Bruttosozialprodukt zu sichern. Sie beruhten vorwiegend auf der Kohärenz und Dynamik des fordistischen Wohlstandsmodells, das in der Bundesrepublik vor allem durch sozial- und wirtschaftspolitischen Staatsinterventionismus sowie die arbeitsrechtliche Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit flankiert wurde.

Eine Säule dieser korporativen Beziehungen war das seit 1949 geltende bundesdeutsche Tarifvertragswesen. Seine Einführung markierte einen historischen Bruch mit dem vormals starken staatlichen Einfluß: der "selbständigen Regelung der Lohn- und Arbeitsverhältnisse durch Kollektivverträge der Arbeitsmarktparteien und der selbständigen Schlichtung von Tarifstreitigkeiten"⁹ war von nun an weiter Raum gegeben. Gleichzeitig waren jedoch mit dem Mitbestimmungsgesetz von 1951 und dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952 die Auseinandersetzungen um das Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit insofern vorläufig abgeschlossen, als sich von nun an auf betrieblicher Ebene eine Verrechtlichung der industriellen Beziehungen nach dem Muster antagonistischer Kooperation durchsetzte, die aufgrund ihres korporativen Rahmens "sozialpartnerschaftliche" Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit begünstigte. Zwar hatten bei der Institutionalisierung der Tarifautonomie Klassenkämpfe eine "Geburtshelferfunktion", nach ihrer Einführung fungierte die Tarifautonomie jedoch auch als Pazifizierungsmechanismus, der "antagonistische Interessenkämpfe in begrenzte und regelbare Konflikte transformierte."¹⁰ Die Regulierung der Arbeitsbeziehungen war somit ein Teil des asymmetrisch institutionalisierten fordistischen Klassenkompromisses. Die Tarifautonomie konnte allenthalben als eine "Kerninstitution des westlichen Industriekapitalismus, in ihrer Bedeutung dem allgemeinen Wahlrecht vergleichbar"¹¹ anerkannt werden.

Ein besonderes Merkmal der Umsetzung des bundesdeutschen Tarifsystems war das zentralistische Regulierungssystem, innerhalb dessen die Verhandlungsführungen von Ge-

8 Vgl. ebd., S. 159.

9 Müller-Jentsch, Walter, Das (Des-)Interesse der Arbeitgeber am Tarifvertragssystem, in: WSI-Mitteilungen 8/1993, S. 495.

10 Ebd.

11 Müller-Jentsch, Walter, Soziologie der industriellen Beziehungen, Frankfurt/Main 1986, S. 158 f.

werkschaften und Unternehmerverbänden verbindliche Regelungen über die Höhe der Löhne, die Dauer der Arbeitszeit, die Pausen- und Urlaubsbestimmungen u.a. trafen; mittels des Tarifvertrages erhielten sie flächendeckende Geltung. Die lange Tradition großflächiger Verbandstarifverträge wurde bis Mitte der achtziger Jahre weder von Unternehmer- noch von Gewerkschaftsseite in Frage gestellt;¹² für das Kapital überwog das Interesse an der Standardisierung von Lohnsätzen und Arbeitszeiten (Kartellfunktion), der Herstellung überschaubarer, stabiler Lohnstrukturen und Arbeitsbedingungen (Ordnungsfunktion) sowie der Erzeugung von Kooperationsbereitschaft der abhängig Beschäftigten und der Gewerkschaften (Befriedigungsfunktion). Seitens der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen erfüllte das Tarifvertragssystem Schutz-, Verteilungs- und Partizipationsfunktionen.

Das "Modell Deutschland" konnte schließlich auch deswegen so "erfolgreich" sein, weil seine Arbeitsbeziehungen in sich selbst konsistent waren und tendenziell jene sozialen und politischen Bedingungen erzeugten, die als wesentliche Voraussetzungen der längerfristigen ökonomischen Stabilität gelten; die Formen der Akkumulation und Regulation beruhten auf wichtigen Grundsätzen einer tragfähigen Gesellschaftsformation: "(...)Lohnabschlüsse, Gewerkschaftsorganisation, Ausbildungs- und Förderungseinrichtungen der Arbeitskräfte etc. müssen zueinander passen. Zweitens müssen sie mit dem breiteren Kontext des sozialen Lebens innerhalb bestimmter Territorien, das heißt mit den allgemeinen Zielen und akzeptierten Lebensregeln der jeweiligen Gesellschaft verträglich sein. Drittens müssen sie mit der Makroökonomie und der Sozialstruktur des jeweiligen Akkumulationsregimes in Einklang stehen, sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene."¹³

Das fordistische Modell läßt sich skizzenhaft einerseits durch die Form der Arbeitsorganisation (Taylorismus plus Mechanisierung) und das makroökonomische Muster, d.h. durch die soziale Struktur der Akkumulation kennzeichnen: die Zunahme der Produktion wurde von dem durch Profite finanzierten Anstieg der Investitionen und der wachsenden Kaufkraft der Lohnempfänger flankiert. Infolgedessen blieb die Profitrate stabil und der Absatz von Produktions- und Konsumgütern hielt mit der Zunahme der Produktivität schritt. Andererseits stützte es sich auf ein Netzwerk von Regulationsformen: Zu diesem gehört u.a. das "(...) langwierige Aushandeln von Lohnabschlüssen, rigide Bestimmungen bei Entlassungen und regelmäßige, nach Lebenshaltungskosten und allgemeiner Produktivität bemessene Lohnerhöhungen. Darüber hinaus wird den Lohnempfängern durch sozialstaatliche Umverteilungen und durch das System der Sozialversicherungen die Regelmäßigkeit ihres Einkommens garantiert. Als Gegenleistung akzeptieren die Gewerkschaften die Privilegien des Managements. Auf diese Weise werden von allen Beteiligten sowohl die Organisationsprinzipien des Arbeitsprozesses wie die entsprechenden makroökonomischen Muster respektiert."¹⁴ Dieses Wachstumsmodell des "goldenen Zeitalters" war lange Zeit stabil und wurde von den Beteiligten nicht wesentlich in Frage gestellt, da partiell auftretende Defizite des differenzierten Transfersystems durch wohl-

12 Mit Ausnahme von Teilen der Gewerkschaftslinken, die in den sechziger- und siebziger Jahren mit dem Konzept einer "betriebsnahen Tarifpolitik" die zentralistische Verbandstarifpolitik durch Firmentarifverträge ergänzen wollten. Vgl. hierzu: Müller-Jentsch, Walter; Das (Des-)Interesse der Arbeitgeber am Tarifvertragssystem, a.a.O., S. 497.

13 Lipietz, Alain; Die Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit am Vorabend des 21. Jahrhunderts, in: Leviathan 1/91, S. 78-101, hier: S. 80.

14 Ebd., S. 81.

fartsstaatliche Maßnahmen und Umverteilungen zumeist gemildert und neu entstehende Bedürfnisse befriedigt wurden. Der grundlegende soziale Kompromiß konnte aufrechterhalten werden.¹⁵

2. Auflösung des Prosperitäts- und Vollbeschäftigungsarrangements

Das sich nach 1945 durchsetzende Modell des "Prosperitäts- und Vollbeschäftigungsarrangements" (Offe) gehört nunmehr der Vergangenheit an: Seit den Krisen der siebziger Jahre erodierte der durch Keynesianismus und Sozialstaatlichkeit gestützte alte fordistische Regulationstyp. Konnte noch nach dem zweiten Weltkrieg unter US-amerikanischer Hegemonie Wachstum und Stabilität der kapitalistischen Weltwirtschaft im wesentlichen durch die Komplementarität zwischen den Normen einer liberalen Weltwirtschaft und dem System des nationalen Keynesianismus gewährleistet werden, ist diese Beziehung seit den siebziger Jahren zunehmend aufgebrochen.¹⁶ "Der - nach den Weltwirtschaftskrisen 1974/1976 und 1980/1982 einsetzende - neue Schub der Internationalisierung der kapitalistischen Weltwirtschaft konzentrierte sich mehr und mehr auf die entwickelten Zentren der Triade (Nordamerika, Westeuropa, Ostasien) und auf die Schlüsselsektoren der Hochtechnologie (vor allem im Kommunikationssektor). Er wurde von einer Liberalisierung der Finanzmärkte begleitet, die ein Karussell von (nationalen und internationalen) Krediten, Zins- und Währungsspekulationen auslöste und die Verschuldung nicht allein der Entwicklungsländer, sondern vor allem der USA vorantrieb."¹⁷

Die verschärfte internationale Konkurrenz und die "Sachzwänge" des Weltmarktes erforderten neben der weltmarktorientierten Modernisierung auch veränderte politische Rahmenbedingungen. Mit Beginn der achtziger Jahre setzten sich fast allorts neoliberale Politikstrategien durch: konkret äußerte sich dies in einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, unternehmerfreundlichen Fiskalpolitik, der Privatisierung des Sozialstaates sowie diversen Deregulierungs- und Flexibilisierungsschritten auf den Kapital-, Waren- und Arbeitsmärkten. Der Druck der ökonomischen Globalisierung übersetzte sich in den Abbau des Sozialstaates, die Einschränkung gewerkschaftlicher Rechte sowie die Akzeptanz neuer sozialer Spaltungen und Segmentierungen¹⁸; die Voraussetzungen für "lohnenswerte" Leistung sollte durch die Zurückdrängung von gesellschafts-, sozial- und beschäftigungspolitisch motivierten Regulierungsformen erreicht werden. In der Einkommenspolitik der EG-Staaten erfolgt daher seit Beginn der 80er Jahre ein Prozeß der Umverteilung zugunsten der Kapitaleigentümer. Die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik versuchte durch die Konsolidierung der Staatshaushalte, die Bekämpfung der Inflation und eine reduzierte Kostenbelastung des Kapitals die ökonomischen Rahmenbedingungen zu verbessern.

Konnten in den siebziger Jahren die individuellen und kollektiven Rechte sowie die Einkommensverteilung für die abhängig Beschäftigten noch relativ günstig gestaltet werden, so führte die neoliberale Anpassungs- und Modernisierungsstrategie europaweit zur Schwächung der Gewerkschaften. Diese wurden zusehends in einen neuen, neoliberal

15 Vgl. Forum Gewerkschaften, Angst vor dem Individuum? Hamburg 1992, S. 46.

16 Vgl. Deppe, Frank; Gewerkschaften '92 und die Renaissance der sozialen Frage, in: Z, Zeitschrift marxistische Erneuerung, Nr. 11, 9/1992, S. 27.

17 Ebd.

18 Ebd.

geprägten sozialen Kompromiß eingebunden, der unter dem Primat der Ökonomie von den zum "Sachzwang" stilisierten Bedingungen des Weltmarktes diktiert wurde.

Mit der technologischen Umwälzung veränderte sich zudem die Arbeitsorganisation in den Betrieben, nicht zuletzt in den Leitsektoren der modernen Industrie; die Herausbildung einer neuen gesellschaftlichen Betriebsweise wird sichtbar und zeigt einen dramatischen Strukturwandel der kapitalistischen Hauptländer an. Die arbeitsteilige, stark zergliederte Fertigungsorganisation wird in Richtung flexibel automatisierter und komplex vernetzter Produktionsprozesse unter dem Einsatz hochqualifizierter Arbeitskräfte umgewälzt. Der Gesamtprozeß der Kapitalverwertung soll mit der Einführung neuer Technologien und der Umstellung der Produktion auf "lean-production" und "just-in-time"-Fertigung rationalisiert und effektiver gestaltet werden.

Die Umgestaltung und Überwindung der tayloristisch-fordistischen Betriebsweise und die politisch-institutionellen Veränderungen legen es nahe, von einem epochalen gesellschaftlichen Umbruch zu sprechen. Zusehends werden die Beschränkungen heutiger Rahmen- und Manteltarifverträge, die im engen Zusammenhang des alten Produktionskonzeptes standen, deutlich: In ihren Kernbestandteilen hatten das alte Produktionskonzept und die Tarifverträge "(...) ihre Wurzeln in der Auseinandersetzung um Bewertung und Gestaltung der Arbeit, um Automatisierung und Rationalisierung in den 20er und 30er Jahren dieses Jahrhunderts (...)".¹⁹ Heute hingegen ist eine neue Betriebsweise in Einzelunternehmen nur durch umfassende und systemische Reformen durchzusetzen, welche die Arbeitsgestaltung seitens der Beschäftigten auf allen Stufen des Unternehmens erweitern, so daß sie verantwortlicher als in der Vergangenheit in den Produktionsprozeß eingreifen können. Tendenziell verflachen damit die hierarchischen Strukturen, erweitern sich individuelle Dispositionsspielräume und ergeben sich größere Verantwortungsbereiche für Arbeitsgruppen und Abteilungen. Grundsätzlich wachsen mit der Nutzung moderner Technologien die objektiven Möglichkeiten zur Befreiung der Arbeit, da entscheidungsfähige und selbstbewußte Arbeitnehmer verlangt werden. Auf der anderen Seite bedarf eine solche Praxis im Betrieb zugleich auch gesellschaftlicher Voraussetzungen; u.a. ein verändertes Bildungs- und Ausbildungssystem sowie einen neuen gesellschaftlichen Zeitrythmus. Zwar wird seitens der Unternehmer die Enthierarchisierung und stärkere Autonomie einzelner Gruppen gefordert bzw. eingestanden, tarifvertraglich gesicherte Beteiligungsrechte und erweiterte Mitbestimmungsrechte bei der Arbeit- und Technikgestaltung lehnen sie jedoch strikt ab: "Damit wird Verantwortung delegiert, ohne daß in wichtigen Feldern betrieblicher Gestaltungspolitik die unternehmerische Entscheidungs- und Verfügungsgewalt zur Disposition gestellt würde. Die Machtasymmetrie in den Unternehmen soll unberührt bleiben."²⁰ Der Traum des Managements ist die Stilisierung der Arbeitnehmer zu Mitarbeitern, die allesamt unternehmerisch denken und handeln.²¹ Unter dem internationalen Konkurrenzdruck um effizientere Produktionskonzepte nimmt zugleich der ruinöse Konkurrenz- und Erpres-

19 Lang, K./Meine, H.; Tarifreform 2000: Gestaltungsrahmen und Entgeltstrukturen zukünftiger Industriearbeit, in: WSI-Mitteilungen 3/1991, S. 156-163, hier: S. 157.

20 Forum Gewerkschaften (Hrsg.); Angst vor dem Individuum?, Hamburg 1992, S. 34.

21 Vgl. hier Bischoff, Joachim/Herkommer, Sebastian; Herausforderungen durch "lean-production". Zum Verhältnis von gewerkschaftlicher Schutz- und Gestaltungspolitik angesichts einer neuen Betriebsweise, in: Bleicher, Siegfried/Fehrmann, Eberhard (Hrsg.); Autonomie und Organisation. Die neuen ArbeitnehmerInnen, Hamburg 1992, S. 33-53.

sungsdruck auf Belegschaften und Betriebsräte zur Hinnahme verschlechterter Arbeitsbedingungen massiv zu.

Die Umwälzung der Ökonomie und des Arbeitsprozesses drängt auf die Herausbildung einer neuen Betriebsweise mit tiefgreifenden Veränderungen in der Sozialstruktur: grundsätzlich vollzieht sich die Umstrukturierung des Gesamtarbeitskörpers, der vormals durch die strikte Trennung des Produktionsbereichs von den Bereichen der technischen und kaufmännischen Arbeit in der Konstruktion, in den Forschungs- und Entwicklungsabteilungen und in der Verwaltung gekennzeichnet war. Daneben expandiert der Bereich der produktionsorientierten privaten Dienstleistungen und infrastruktureller, sozialstaatlich-öffentlicher Dienstleistungen.²² Die Veränderungen im Gesamtarbeitskörper reichen dabei über die "Arbeiter"- oder "Angestellten"-Frage hinaus. Für die Gewerkschaften zeichnet sich so eine Umgruppierung ihres Organisationskerns, der traditionellen Industriefacharbeiter ab: Im breiten Mittelbau wird der "shop-floor" des indirekten Angestelltenbereichs aufgewertet, ohne daß aufgrund der "Verschlankung" in diesem Bereich für die Gewerkschaften ein Fortschritt in der Organisation der mittleren Angestellten zu erwarten ist. In den höheren Bereichen kommt es zu einem Anstieg von qualifizierten Beschäftigten, die relevante Unternehmensstrategien entwickeln. Dieser meist außertarifliche Bereich muß von den Gewerkschaften in verstärktem Maße organisiert werden, um Gestaltungsinitiativen überhaupt in Angriff nehmen zu können.²³ Die Perspektiven dafür sehen zur Zeit aber eher düster aus.

Neben den Tendenzen der Intellektualisierung und Professionalisierung der Arbeit sowie der Herausbildung neuer Arbeitnehmertypen führen die strukturellen Veränderungen der Arbeit außerdem zur Ausweitung von "Restarbeit", vor allem zur Expansion prekärer Arbeitsverhältnisse. Die Belegschaften spalten sich in betriebsspezifisch qualifizierte und tarifvertraglich geschützte Stammarbeitnehmerschaften - den Modernisierungsgewinnern - und ungeschützte Randbelegschaften, den Modernisierungsverlierern. Die Grenzen zwischen Stamm- und Randbelegschaften sowie Arbeitslosen verschärfen sich tendenziell. Entsprechend bilden sich unter den Lohnabhängigen neue Formen der Segmentierung heraus.²⁴

Die Beendigung der Nachkriegsprosperität und die damit einhergehende Verschärfung des internationalen Wettbewerbes mündet derzeit in tiefgreifende Strukturbrüche, die alle westlichen Industriegesellschaften erfassen: Kapazitäten werden abgeschrieben und Arbeitsplätze an alten Industriestandorten vernichtet. Die Landkarte der Standorte wird neu gezeichnet: "In der Stahlindustrie zum Beispiel werden europaweit mindestens 130000 Arbeitsplätze abgebaut, und neue sind nicht in Sicht. Der Maschinenbau steht vor historischen Herausforderungen in der nicht nur westeuropäischen, sondern globalen Konkurrenz. Die Automobilindustrie durchläuft nun den schon lange vorausgesagten Prozeß eines weltweiten Umbaus"²⁵ Dabei werden Belegschaften in Größenordnungen abgespeckt, die unter früheren produktivistischen Bedingungen undenkbar waren. Mittlerweile ist auch der Dienstleistungssektor, der in seiner Aufblähungsphase im industriell-

22 Ebd., S. 37.

23 Vgl. Bischoff/Herkommer, a.a.O., S. 38.

24 Vgl. Schmitthener, Horst; Die Renaissance der sozialen Frage, a.a.O., S. 9f.

25 Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit; Tarifautonomie gegen ökonomische Sachzwänge im vereinigten Europa, in: WSI-Mitteilungen 8/1993, S. 503-512, hier: S. 504.

len Sektor freigesetzte Arbeitskräfte größtenteils absorbieren konnte, von technischen und arbeitsorganisatorischen Umstrukturierungen nicht mehr ausgenommen.

Die Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen, Besitz und Produktivvermögen vergrößerte sich bereits in den achtziger Jahren; gesellschaftliche Lebensweisen differenzierten sich aus: Mit der Anhebung des materiellen Lebensstandards, dem Ausbau sozialstaatlicher Sicherungssysteme, der Verkürzung der Arbeitszeit, dem höheren Bildungs- und Qualifikationsniveau sowie der sozialen und regionalen Mobilität gingen Anspruchssteigerungen an individuelle Lebens- und Wertorientierungen sowie an die Gestaltung der Arbeits- und Lebensbedingungen einher. Dieser widersprüchliche Prozeß der Individualisierung von einerseits vergrößerten individuellen Handlungs- und Gestaltungsspielräumen und der andererseits risikobeladenen Auflösung sozialer und kultureller Sicherheiten - der Wegfall traditionaler Gemeinschaftsbildungen - ließ die Abhängigkeit des Einzelnen von marktgesteuerten Prozessen unmittelbarer und direkter werden.

Die gewerkschaftliche Interessenpolitik basierte in der Vergangenheit aber gerade auf ähnlichen bzw. sich angleichenden Soziallagen der abhängig Beschäftigten und zielte auf die tendenzielle Standardisierung der Arbeitsbedingungen ab. Einer solchen Interessenpolitik ist nunmehr jedoch weitgehend der Boden entzogen.²⁶ Schon während der achtziger Jahre standen die Gewerkschaften vor neuen Handlungsbedingungen: aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit fräste der soziale Kompromiß an den Rändern aus, und die Aufwertung der DM ließ befürchten, daß die Exportwirtschaft als Konjunkturmotor gebremst würde. Das "Modell Deutschland" konnte in den Folgejahren jedoch mittels der neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik modifiziert werden, ohne daß mit seinen grundlegenden Strukturelementen derart radikal gebrochen worden wäre, wie es in Großbritannien oder den USA der Fall war: dank des hohen Spezialisierungsprofils der bundesdeutschen Industrie - vor allem im Investitionsgüterbereich -, der Exportüberschüsse und der Stabilität des sozialen Grundkonsenses von Arbeit, Kapital und Staat, gelang es zunächst, die Gesellschaft den Erfordernissen des Weltmarktes anzupassen. Die Bundesrepublik baute ihre Dominanzposition in der EG aus, ihr System der Arbeitsbeziehungen wurde auch für viele Gewerkschaften und sozialdemokratische Parteien anderer EG-Länder attraktiv.

3. Europäische Integration

Auch wenn die neokonservative Wende von 1982 die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Orientierung neu bestimmte, sorgte doch nicht zuletzt die relative Stärke der deutschen Gewerkschaften dafür, das korporative Modell zu erhalten. Vertreter sozialdemokratischer Parteien und Gewerkschaften anderer europäischer Staaten versprachen sich von einem wachsenden europäischen Einfluß der deutschen Wirtschaft und Politik einen stärkeren Modernisierungsdruck im eigenen Land und vor allem die Unterstützung ihrer gesellschaftspolitischen Forderungen nach dem Ausbau sozialstaatlicher Regelungen, insbesondere von Institutionen der Mitbestimmung und der gesellschaftspolitischen Partizipation.²⁷ Sie hofften, daß mit der voranschreitenden Integration Europas eine adäqua-

26 Vgl. Müller-Jentsch, Walter; Soziologie der industriellen Beziehungen. Eine Einführung, Frankfurt/New York 1986, S. 270.

27 Vgl. Deppe, Frank; Jenseits der Systemkonkurrenz. Überlegungen zur neuen Weltordnung, Marburg 1991, S. 188.

te sozialpolitische Regulierung des ökonomischen Restrukturierungsprozesses einhergehe. Diese Hoffnungen wurden allerdings enttäuscht, entwickelte sich das Binnenmarktprojekt doch zunehmend entlang einer Strategie, die weit mehr von Deregulierung und Flexibilisierung ökonomischer und sozialer Normen geprägt war, als von der erhofften europaweiten Übernahme des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen.

Die Dynamik des europäischen Binnenmarktes und der einheitlichen Wirtschafts- und Währungsunion seit Mitte der achtziger Jahre ist dabei im Kontext der verschärften ökonomischen Konkurrenz in der Triade (USA, Japan, Westeuropa) zu sehen: "Durch die Beseitigung nicht tarifärer Handelshemmnisse, die Liberalisierung der Finanzmärkte, die Herstellung transnationaler Konzernstrukturen und eine europäische Währung sollten die nationalen und europaweiten Voraussetzungen für eine erneute Offensive der europäischen Unternehmen auf dem Weltmarkt geschaffen werden."²⁸ Mit dieser Form der weltmarktorientierten Modernisierung setzte sich in allen EG-Staaten eine Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik durch, "die mit Deregulierungsstrategien auf innere ökonomische und politische Krisenprozesse (Wachstumsschwäche, sinkende Investitionsquoten, Inflation, Staatsverschuldung, Arbeitslosigkeit und gewerkschaftlichen Machtzuwachs seit den frühen 70er Jahren) sowie auf die neuen Anforderungen der Weltmarktkonkurrenz reagierte. Diese Politik war darauf ausgerichtet, optimale Rahmenbedingungen für eine angebotsorientierte Modernisierung der Wirtschaft im Weltmarktzusammenhang herzustellen und abzusichern. Diese erforderte nicht allein Entlastungen für die Unternehmen auf der Kostenseite (Steuern, Löhne, Sozialabgaben, kostenwirksame gesetzliche Auflagen), sondern zugleich eine Haushalts- und Währungspolitik, die insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung der Exportchancen der heimischen Wirtschaft (die zugleich durch eine Liberalisierung des Finanzsektors zu flankieren sind) durch die Reduzierung der Inflation sowie durch Währungsstabilität Entlastung bringen sollte."²⁹ In den meisten EG-Staaten (mit Ausnahme Großbritanniens) wurde zu diesem Zweck auf der strategischen Linie eines Staatsinterventionismus operiert, der den wohlfahrtsstaatlichen Klassenkompromiß der Vergangenheit zunächst noch bewahren und gleichzeitig die inneren ökonomischen und wissenschaftlich-technischen Voraussetzungen für die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit schaffen sollte. Es festigte sich ein neuer "Modernisierungskompromiß", den der Staat in Form eines neu gefaßten "politischen Tausches" organisierte und vermittelte: "Die Gewerkschaften akzeptieren den 'Sachzwang Weltmarkt', demzufolge die nationale bzw. sektorale Wettbewerbsfähigkeit durch die Einführung der neuen Technologien bei gleichzeitiger Flexibilisierung der Arbeitsorganisation und -zeit verbessert werden muß. Zugleich sind sie bereit, auf 'übermäßige' Lohnforderungen zu verzichten und zur 'Zähmung' der Streikaktivität beizutragen. Im Gegenzug sollen Kapital und Staat auf einen politischen Frontalangriff gegen gewerkschaftliche Machtpositionen in den Betrieben sowie auf dem Felde der Tarifpolitik verzichten. Zugleich erwarten die Gewerkschaften Gegenleistungen, z.B. in Form von Arbeitszeitverkürzungen und/oder staatlichen Reformmaßnahmen auf dem Gebiet der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik."³⁰

28 Schmitthenner, Horst; Die Renaissance der sozialen Frage, in: ders. (Hrsg.); Zwischen Krise und Solidarität, Perspektiven gewerkschaftlicher Sozialpolitik, Hamburg 1992, S. 7-28, hier: S. 8.

29 Deppe, Frank; Die Dynamik der europäischen Integration und die Arbeitsbeziehungen, in: Deppe, Frank/Weiner, Klaus-Peter (Hrsg.); Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa, S. 9-37, hier: S. 16.

30 Ebd., S. 17.

Der gesellschaftliche Grundkonsens wurde dabei nicht angetastet; wachsende Teile der Bevölkerung fielen jedoch im Zuge der sozialen Polarisierung aus ihm heraus: "Die Entstehung einer 2/3-Gesellschaft und die Herausbildung einer EG-Dominanzposition waren zwei Seiten ein und derselben Medaille. Nur auf der Grundlage (...) (von Exportüberschüssen, W.B.) war es möglich, die innergesellschaftlichen Anpassungskosten nach außen abzugeben und auf diese Weise den sozialen Kompromiß im Rahmen korporativ organisierter Arbeitsbeziehungen nun innerhalb einer gespaltenen Gesellschaft zu erneuern."³¹ Dem Argument der Gefährdung von Produktionsstandorten und Arbeitsplätzen durch zu hohe Lohnforderungen hatten die deutschen Gewerkschaften wenig entgegenzusetzen. Damit wurden sie tendenziell zu Vertretern der Stammbeschaften, die zusammen mit den exportorientierten Kapitalgruppen einen "selektiven Korporatismus" praktizierten. Sie stützten sich dabei auf die neue, jedoch nur schwache und instabile Wachstumskoalition der 80er Jahre. Zugleich wurden die Gewerkschaften programmatisch in die Defensive gedrängt. Allein die "Zukunftsdebatte" stellte noch den Versuch dar, in der Umbruchsituation neue strategische Orientierungen zu gewinnen.

4. Krisendimensionen

Die Maastrichter Verträge waren noch "Ausdruck jener euphorischen Stimmung, die im Lager der Sieger in der Auseinandersetzung mit dem Weltkommunismus bis ins Jahr 1992 vorherrschte."³² Die strategische Linie von Maastricht bestand in erster Linie darin, die Wettbewerbsfähigkeit des westeuropäischen Kapitalismus in der Triade-Konkurrenz zu gewährleisten. Die grenzüberschreitende Marktintegration sollte vor allem durch die Liberalisierung der Märkte und einen strikt austeritätspolitischen Kurs gesteuert werden.

Unter den Bedingungen der Wirtschaftskrise schlug die mit dem Vertrag über die Europäische Union verbundene optimistische Grundstimmung seit Anfang 1992 jedoch tendenziell in "Europessimismus" um. Das ablehnende Referendum der Verträge von Maastricht in Dänemark und die nur äußerst knappe Annahme in Frankreich deuten auf eine Legitimationskrise der EG. Die Renationalisierung der Politik artikulierte sich in populistischen Argumentationen gegen die EG; insbesondere gegen die Einführung einer gemeinsamen Währung. Im allgemeinen Klima der Verunsicherung fielen derartige Äußerungen ob der Angst um den Verlust des erreichten Lebensstandards nicht nur in Deutschland auf fruchtbaren Boden.

Die Basisprämissen der integrationspolitischen Linie von Maastricht waren also brüchig geworden: Der Wachstumstrend der europäischen Wirtschaft aus den achtziger Jahren setzte sich nicht in die neunziger Jahre fort; nicht zuletzt vereitelte die Weltwirtschaftskrise derartige Hoffnungen. Die Krise der EG besteht so vor allem darin, daß sich strukturelle, konjunkturelle, ökonomische, soziale und politische Krisentendenzen verdichten; die Ressourcen, die Macht, die institutionelle Kompetenz und die Legitimation der EG zeigen sich bei dem Versuch überfordert, Wege aus dieser Konstellation zu initiieren.

Mit der deutschen Vereinigung wurde zunächst nur das Territorium der Bundesrepublik erweitert. Nunmehr tendiert sie aber dazu, das tradierte Spezialisierungsprofil und die

31 Bonder, Michael/ Röttger, Bernd/ Ziebura, Gilbert; Deutschland in einer neuen Weltära, a.a.O., S. 161.

32 Deppe, Frank; Die Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft, in: Sozialismus 1/1994, S. 29-43, hier: S. 30.

sektorale Kohärenz der deutschen Industrie zu gefährden. Die Industriestruktur der alten Bundesrepublik läßt sich auf die ehemalige DDR nicht übertragen. Im Gegenteil: der Zusammenbruch der industriellen Strukturen führte infolge von Währungsunion und Privatisierungspolitik zu einem Anstieg der Massenarbeitslosigkeit sowie zur Verelendung und Entwurzelung breiter Teile der ostdeutschen Bevölkerung. Konnte der kreditfinanzierte Nachfrageschub und das im internationalen Vergleich nur geringfügig gesunkene Wirtschaftswachstum Westdeutschlands den Vereinigungsprozeß zunächst noch abfedern, so sind mittlerweile unter den Bedingungen der Krise zwei Grundpfeiler des "Modells Deutschland" in Frage gestellt: die Exportwirtschaft und der Fortbestand des sozialen Kompromisses. Das Modell, sein Wachstum und seine Verallgemeinerung war hochgradig von der weltwirtschaftlichen Konjunktur abhängig, so daß mit dem Einsetzen der Krisentendenzen die Kopplung von Lohn- und Produktivitätsfortschritten nicht mehr durchgehalten werden konnte. Im Zuge der Vereinigung gerät die außenwirtschaftliche Flanke unter Druck; der soziale Kompromiß im Inneren ist nicht mehr gewährleistet.³³

Damit muß jedoch der positive Bezug auf das "Modell Deutschland" seitens der europäischen Gewerkschaften und Linksparteien entfallen. Zumal es seiner exzeptionellen Stellung in der EG mittlerweile beraubt ist: Zentrale Elemente des deutschen Wachstumsmodells wie die Stabilitätspolitik und die Bildung korporativer Anpassungscoalitionen wurden übernommen bzw. aufgezwungen. "Vor dem Hintergrund fortschreitender Europäisierung der Stabilitätspolitik (...) und der Herausbildung von Euro-Kapitalen (...) mehren sich die Anzeichen dafür, daß zumindest in den EG-Zentren das entscheidende Strukturmerkmal des 'Modell Deutschland' Fuß gefaßt hat, nämlich die Bereitschaft einer Koalition aus Arbeit, Kapital und Staat, die Gesellschaft nach den jeweiligen Erfordernissen des Weltmarktes anzupassen."³⁴

Ehemals klassenautonome europäische Gewerkschaften wurden in den achtziger Jahren entscheidend geschwächt bzw. in neokonservative "Modernisierungspakte" getrieben. Bereits in den 70er Jahren standen - weniger in der Bundesrepublik - in allen europäischen Staaten Reallohnverluste und die Deregulierung der Arbeitsbeziehungen auf der Tagesordnung. Der Umbau der gesellschaftlichen Ordnung in Richtung Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung rüttelte in den achtziger Jahren entscheidend an den Grundlagen des korporatistischen Kompromisses. In Großbritannien war diese Strategie in der Form des Thatcherismus besonders durchschlagend.³⁵

In den achtziger Jahren kam allerdings auch eine stärkere Bewegung in die bundesdeutsche Tarifpolitik: Im Zusammenhang der Arbeitszeitkonflikte forderten die Arbeitgeber nicht nur Zurückhaltung, sondern verlangten zugleich nach der Flexibilisierung des Ar-

33 Vgl. Bonder/Röttger/Ziebura, a.a.O., S. 166.

34 Ebd., S. 165.

35 Stuart Hall beschreibt die "historische Mission" des Thatcherismus folgendermaßen: sie "(...) bestand nicht darin, zu lenken und umzustößen, sondern darin, den sozialdemokratischen, korporatistischen Konsens zu bekämpfen und aufzulösen, der die politische Szene seit Kriegsende geprägt hatte, sowie das Alltagsbewußtsein zu desintegrieren und die Selbstverständlichkeit der britischen Nachkriegsübereinkunft in Frage zu stellen. Seine zweite Mission bestand darin, die in der britischen Gesellschaft vorherrschenden Trends an allen Fronten umzukehren. Politisch gesehen hieß dies, den Trend zu staatlich subventionierter Wohlfahrt aufzuheben, die öffentlichen Ausgaben zu senken, den staatlichen Sektor zugunsten privater Unternehmen zu beschneiden, die Gesetze des freien Marktes und die marktwirtschaftlichen Kräfte wieder herzustellen, die Flut staatlicher Interventionen zurückzudrängen, die Profitabilität zu untermauern, Löhne und Gehälter unter Kontrolle zu halten und die Macht, die die Arbeiterklasse mittels der Gewerkschaften im ökonomischen und politischen Leben gewonnen hatte, zu brechen." Hall, Stuart: Der Thatcherismus und die Theoretiker, in: ders.; Ausgewählte Schriften, Hamburg/Berlin 1989, S. 172-206, hier: S. 178.

beitsmarkts, insbesondere über die Ausweitung von befristeten Arbeitsverhältnissen sowie Teilzeit- und Leiharbeit. Zudem begann die Diskussion um die Verbetrieblung der Tarifpolitik, d.h. die Ergänzung der Verbandstarifverträge durch betriebliche Vereinbarungen. Im Vordergrund standen neben den Fragen der Entlohnung zusehends Fragen der Arbeitszeit; betriebliche Sondervereinbarungen erhielten Priorität vor den bisher üblichen tariflichen Sachleistungen. Nach den Vorstellungen der BDA sollte die Arbeitszeit zu einem regulativen Instrument gemacht werden, das differenziert nach Absatz-, Beschäftigungs- und Wettbewerbslage eines Betriebes und der Arbeitsmarktlage der Region eingesetzt werden könne. Das Konzept einer flexiblen Tarifpolitik sollte allerdings nicht auf die Lohnpolitik übertragen werden, da den Arbeitgebern die potentielle Brüchigkeit der ordnungspolitischen Fundamente der Tarifautonomie durchaus bewußt war. Während der Tendenzwende der achtziger Jahre und der Anpassungs- und Modernisierungsstrategien von Kapital und Staat infolge der sozialökonomischen Krisenprozesse vermittelten drei Konflikte den Eindruck, die relative Balance der Arbeitsbeziehungen könne zerbrechen:

- 1) Im Kampf um die 35-Stunden-Woche vereinbarte man 1984 eine Flexibilisierungskomponente, die durch Betriebsvereinbarungen eine Verlängerung der Arbeitszeit für einzelne ArbeitnehmerInnen ermöglichte, wenn der Durchschnitt von 38,5 Stunden eingehalten wurde. Erstmals wurde so in einer wichtigen Frage, der Arbeitszeit, die Verantwortung teilweise auf die Betriebsparteien delegiert; nicht wenige Betriebsräte zeigten sich überfordert.³⁶
- 2) Danach wurde 1985/86 mit dem Streikparagrafen 116 AFG der Versuch unternommen, das Streikrecht einzuschränken und Streiks im Kernbereich vernetzter Industrien für die Gewerkschaften erheblich risikoreicher zu gestalten.
- 3) Der Wendepunkt in der tarifpolitischen Geschichte der BRD, der Vertragsbruch der Metall- und Stahlarbeitgeber in den neuen Bundesländern, leitete schließlich einen neuen Angriff auf die Mindestgarantie der Tarife mit dem Ziel der generellen Deregulierung des Tarifvertragssystems ein. Die Tendenz zum Empfehlungscharakter von Tarifvereinbarungen sowie zum Wechsel von Flächentarifverträgen durch betriebliche Vereinbarungen ist mittlerweile unübersehbar geworden. Wenn sich aber Tarifverträge derart auflösen, verwandeln sie sich von einer Rechtsquelle mit normativer Wirkung in ein "schemenhaftes gentlemen's agreement mit Empfehlungscharakter, das man respektiert, wenn es paßt oder wenn die Stärke der anderen Seite eine Revision nicht als opportun erscheinen läßt."³⁷

Der Betrieb wird damit zusehends zum Schwerpunkt tarifpolitischer Konfliktregelungen. Doch zweifelsohne ist auf betrieblicher Ebene die Durchsetzungsmöglichkeit der Gewerkschaften geringer als auf zentraler tariflicher Ebene: Betriebsräten steht nach dem Betriebsverfassungsgesetz kein Arbeitskampfrecht zu, zusätzlich wird die betriebliche Einigungsstelle als Ebene der Konfliktlösung vorgesehen.³⁸ Angesichts des Konkurrenzdrucks werden die Betriebsverfassung und die Mitbestimmung tendenziell geschwächt und untergraben. Durch die Zergliederung der Produktion und die Auslagerung von Betriebsteilen spalten sich die Beschäftigten in Stamm- und Randbelegschaften auf: das

36 Vgl. Zachert, Ulrich; Tarifautonomie zwischen Wirtschaftsliberalismus und Wiederentdeckung des Individuums, in: WSI-Mitteilungen 8/1993, S. 481-488, hier: S. 484.

37 Ebd., S. 486.

38 Vgl. §74 und §76 BetrVG, in: Kittner, Michael; Arbeits- und Sozialordnung, Köln 1993, S. 625 f.

Prinzip einer übergreifenden gewerkschaftlichen Interessenvertretung wird damit angegriffen.

Unter dem Druck der Krise und der sogenannten "Standortkonkurrenz" löst sich einerseits die zentrale Regulation von Tarifverträgen auf, ohne daß neue, "zeitgemäßere" Tarifregelungen in Sicht wären. Andererseits fördert diese Auflösung und Aushöhlung die Deregulierung der internen betrieblichen Arbeitsbedingungen. Das schafft die Voraussetzung für die umfassende Verpflichtung der Arbeitnehmer auf die Ziele, die der jeweiligen wirtschaftlichen Konkurrenz-Einheit vorgegeben sind. "Dem entspricht auch die strategische Grundentscheidung von Gesamtmetall, wenn zwar unsere Vorschläge zur aktiveren Beteiligung der Arbeitnehmer im Betrieb durchaus wohlwollend kommentiert, aber ihre tarifvertragliche Garantie schroff abgelehnt wird."³⁹

Die Gewerkschaften stehen so im Spagat zwischen Gestaltungskompetenz und Anpassung an die einerseits vermeintlichen (Standortkonkurrenz) und andererseits real bestehenden (Verbetrieblichung) Sachzwänge. Ihre Gestaltungskompetenz muß sich zum einen auf die betriebliche Ebene beziehen, um die Widersprüche neuer Produktionskonzepte im Sinne der Befreiung der Arbeit auf die Tagesordnung zu setzen, zum anderen wird ihre Mitwirkung und Gestaltung auf diesem Feld der Tarifpolitik tendenziell obsolet: "Jetzt haben sich die Personalvorstände zusammen mit den Betriebsratsvorsitzenden jene Freiheit genommen, die ihnen immer schon zustand"⁴⁰, wie Rainer Hank in der FAZ mit Blick auf die Fälle VW, Opel, Bosch und IBM triumphiert. Diese Entwicklung bildet für ihn die Antwort auf die Krise sowie die "gescheiterte Deregulierung von oben"⁴¹ nach der neokonservativen Wende von 1982.

5. Tarifpolitik in der Umbruchkrise

Die Analyse der jetzigen Krisenursachen hat ein komplexes Geflecht sich überlagernder Faktoren zu beachten. Die internationale Konjunkturabschwächung kommt in allen Ländern zum tragen; eingerahmt von einer grundlegenden Wachstumsschwäche kann die derzeitige Konstellation in Abgrenzung zur beschleunigten Akkumulation der Nachkriegszeit grundsätzlich als strukturelle Überakkumulation gekennzeichnet werden.⁴² Unterfüttert wird sie zudem von den bisher gescheiterten Versuchen, die osteuropäischen Volkswirtschaften in kapitalistische Marktwirtschaften umzubauen. Bisher bildete sich eher eine Art "Mafia-Kapitalismus" heraus, dessen dramatisches Kennzeichen die rasante Deindustrialisierung ist. Diese leistet überdies Migrationsbewegungen nach Westeuropa in bisher ungekanntem Ausmaß Vorschub: "Eine 'Peripherisierung' des osteuropäischen Wirtschaftsraumes mit langer Grenze zu einer der hochindustrialisierten kapitalistischen Weltmarktregionen in Westeuropa - das würde Konflikte provozieren, die auch die Position Westeuropas in der 'Triadenkonkurrenz' mit den USA und Japan beeinträchtigen.

39 Schauer, Helmut; Tarifpolitik und Demokratisierung der Arbeitswelt, in: Leif, Thomas/Klein, Ansgar/Légrand, Hans-Josef (Hrsg.); Reform des DGB. Herausforderungen, Aufbruchspläne und Modernisierungskonzepte, Köln 1993, S. 183-192, hier: S. 187.

40 Rainer Hank, Lohnpolitik in den Betrieben, in: FAZ, 6.1.1994, S. 9.

41 Ebd.

42 Vgl. hierzu im einzelnen z.B.: Bischoff, Joachim/Menard, Michael; Weltmacht Deutschland? Hamburg 1992, S. 32 ff., sowie mit anderer Akzentuierung: Zinn, Karl Georg; Der langsame Abstieg in die Zukunft. Versuch, die langfristigen Ursachen der Wirtschaftskrise zu erfassen, in: Sozialismus 11/1993, S. 25-43.

Daß bei transnationalen Wanderungsbewegungen der Sozialstaat kriselt, hat in Westeuropa noch keine angemessene Reaktion hervorgerufen.⁴³ Doch nicht nur der (neue) Ost-West-Gegensatz, auch der 'alte' Nord-Süd-Konflikt zwingt die Gewerkschaften zur Neuformulierung ihrer Interessen und Strategien: Sie müssen sich "zwischen offenen Grenzen und weitgehender Zuwanderung potentieller Arbeitsmarktkonkurrenz auf der einen Seite und einer nach ökonomischem und politischem Kalkül verfahrenen Steuerung der Asyl-, Flüchtlings- und Aussiedlerbewegungen auf der anderen Seite"⁴⁴ entscheiden. Zwar mögen die Gewerkschaften ein vordergründiges Interesse an der Abschließung von Arbeitsmärkten und der Eingrenzung sozialstaatlicher Leistungen auf ihre nationale Klientel haben, doch wie Altvater und Mahnkopf betonen, kann sie das teuer zu stehen kommen: "Wenn nämlich die Ursachen der Migrationsbewegungen nicht erkannt, bearbeitet und abgestellt werden und wenn wie gehabt an einer restriktiven Einwanderungspolitik festgehalten wird, dürften noch mehr Migranten als bisher in die Illegalität abgedrängt werden. Illegal in die Kernländer der 'Feste Europa' gelangte Flüchtlinge, Immigranten und Wanderarbeiter aber werden in die unsicheren Beschäftigungsverhältnisse auf informellen Arbeitsmärkten abgedrängt. Sie bilden dort eine extrem billige Verfügungsmasse für die Arbeitgeber. Die negativen Auswirkungen auf tariflich geregelte Arbeits- und Lohnverhältnisse sind bekannt."⁴⁵

Auf europäischer Ebene zeigt sich eine Vielzahl von Problemen für gewerkschaftliche Tarifpolitik. Der weitere Fortgang der europäischen Währungsunion sowie der politischen Union spielt für sie eine wichtige Rolle. Altvater/Mahnkopf⁴⁶ vergleichen die zukünftigen Probleme der europäischen Union mit denen der deutschen Vereinigung: Im vereinigten Deutschland stellen die sozialen und ökonomischen Ungleichheiten zwischen Ost und West eine permanente Belastung des sozialen und politischen Einigungsprozesses dar. Auch ein Gutteil der krisenhaften Überlastung der deutschen Gewerkschaften resultiert aus den ungleichen Verhältnissen in einem einheitlichen Währungsraum. Auf der Ebene der europäischen Union dürften sich somit die bestehenden Spaltungen in ähnlicher Weise vertiefen und zementieren.

Altvater/Mahnkopf weisen dabei auch auf die brisante Auswirkung der Globalisierung und der damit verbundenen Deregulierung der Finanzmärkte hin. Indem die Lohnkosten, wenn der Wechselkursmechanismus abgeschafft ist, den regionalen Differenzen Rechnung tragen müssen, polarisieren sich europaweit die Einkommen und Lebensbedingungen; rechtspopulistische Gegenbewegungen bleiben nicht aus: "Die Kehrseite der monetären Deregulierung ist (...) ein realökonomischer Protektionismus auf den Warenmärkten, der breite Allianzen einen kann, weil sich scheinbar nur so Arbeitnehmerinteressen (an Arbeitsplätzen und sozialen Errungenschaften) verteidigen lassen."⁴⁷ Protektionismus könnte statt wie bisher zwischen der Triade auch zwischen Regionen an Gewicht gewinnen. Aufgrund der fortbestehenden unterschiedlichen Systeme der Arbeitsbezie-

43 Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit; Tarifautonomie gegen ökonomische Sachzwänge im vereinigten Europa, in: WSI-Mitteilungen 8/1993, S. 503-512, hier: S. 503.

44 Strutynski, Peter; Gewerkschaften am Scheideweg, in: Marxistische Blätter 1/94, S. 70-77, hier: S. 71.

45 Altvater/Mahnkopf, a.a.O., S. 504. Vgl. grundsätzlich zum Komplex Nationalstaat, Migration und Gewerkschaften: Bieling, Hans-Jürgen; Nationalstaat und Migration im 'Postfordismus' - Gewerkschaften vor der Zerreißprobe, Marburg 1993.

46 Altvater, Elmar, Mahnkopf, Birgit; Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht, Münster 1993.

47 Altvater/Mahnkopf, Tarifautonomie gegen ökonomische Sachzwänge im vereinigten Europa, a.a.O., S. 507.

hungen in Europa⁴⁸ und der national erfolgenden sozialstaatlichen Absicherung stehen die Gewerkschaften vor dem Widerspruch zwischen der Wahrnehmung der Mitgliederinteressen sowie der Erfüllung der Funktionserfordernisse des Gemeinsamen Marktes und der Währungsunion: Einerseits ist ein soziales Europa gegenwärtig ein fernes Abstraktum, andererseits besteht für seine Verwirklichung schnellste Priorität, nicht zuletzt wegen der Wanderungsbewegungen im europäischen Raum.

Hinzuweisen ist überdies auf die Dramatik der verschärften Standortkonkurrenz und deren Auswirkungen auf die Tarifpolitik: "(...) da Tarifpolitik die Arbeitskosten beeinflusst, wird Standortpolitik desto mehr mit Löhnen und Lohnnebenkosten - oder mit protektionistischen Barrieren - gemacht, je weniger sich andere wirtschaftspolitische Variablen bei zunehmender Internationalisierung in der Verfügung von Unternehmen und Regierungen befinden. Wenn die Wechselkurse nicht mehr die wirtschaftlichen Niveaus verschiedener Länder ausgleichen, dann erhalten Lohn- und andere Arbeitskosten eine Art 'Schleusenfunktion'."⁴⁹ Die europäischen Gewerkschaften wären gezwungen, die Funktion eines "Schleusenwärters" wahrzunehmen, um zwischen den Mitgliederinteressen und europaweiten gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen zu vermitteln.

Auch wenn eine europäische Kooperation der Gewerkschaften nicht nur in Fragen der Lohnpolitik dringend erforderlich ist, krankt sie jedoch nach wie vor an dem fragmentierten makroökonomischen Umfeld, sowie den unterschiedlichen Gewerkschaftsstrukturen und Arbeitsbeziehungen in Europa.⁵⁰ Der niedrige Organisationsgrad der spanischen Gewerkschaften schwächte z.B ihre Tarifposition, während der vergleichsweise hohe Organisationsgrad in Belgien und Dänemark den Abbau von Lohnstückkosten bremsen konnte.⁵¹ Dazu kommen Unterschiede in der ideologischen Geschlossenheit der Gewerkschaften; während hier Deutschland, Dänemark und Großbritannien Vorteile verbuchen können, steht dem in den meisten anderen europäischen Staaten ein Gewerkschaftspluralismus entgegen, in dem der ehemals starke kommunistische bzw. linkssozialistische Pol seit den politischen Umbrüchen von 1989 dramatisch geschwächt wurde; so in Frankreich, Italien und Portugal. Die Konkurrenz dieses Pluralismus beeinträchtigt grundsätzlich die Tarifpolitik.

Ein weiterer Faktor ist die Kampftradition der jeweiligen Gewerkschaften, wobei die klassenautonom-konfliktorische Militanz der italienischen, französischen und englischen Gewerkschaften der tendenziell kooperativ-"sozialpartnerschaftlichen" Praxis der deutschen, holländischen und irischen Gewerkschaften gegenübersteht. Auch deswegen gestaltet sich die europäische Kooperation der Gewerkschaften trotz ihrer Intensivierung auf der Ebene der Euro-Betriebsräte, der europäischen Branchenausschüsse und des Europäischen Gewerkschaftsbundes bisher schwierig. Der europäischen Vernetzung und Organisation des Kapitals stehen bisher keine ähnlich starken Organisationsformen, Kompetenzen, Personal- und Sachmittel gegenüber.⁵² Es steht zu befürchten, daß sich daran in naher Zukunft nicht viel ändern wird, so notwendig es auch wäre, der Standort-

48 Vgl. hier zum ausführlichen Vergleich die Länderstudien in: Deppe, Frank/Weiner, Klaus-Peter, Binnenmarkt '92, a.a.O.

49 Altwater/Mahnkopf, Tarifautonomie gegen ökonomische Sachzwänge im vereinigten Europa, a.a.O., S. 506.

50 Zu diesen grundsätzlich: Deppe, Frank/Weiner, Klaus-Peter (Hrsg.); Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa, Hamburg 1991.

51 Vgl. Busch, Klaus; Maastrichter Vertrag und neue Herausforderungen für die (europäischen) Gewerkschaften, in: Leif/Klein/Legrand, a.a.O., S. 193-206, hier: S. 198.

52 Vgl. Busch, Klaus, a.a.O., S. 110ff.

konkurrenz europäische Strategien entgegenzusetzen. Gerade ob des bornierten und hochgradig ideologischen Charakters der "Standortdebatte" muß den europäischen Arbeitnehmern bewußt werden, daß sie sich nicht durch die Wettbewerbsnachteile eines Landes erklären läßt - denn die Konkurrenz in der Krise erstreckt sich auf alle Industrieländer: "Die Versuche, durch Lohnsenkungen, Abbau von Sozialleistungen und dergleichen Maßnahmen, die die Massenkauftkraft schwächen, Konkurrenzvorteile zu erlangen, können günstigstenfalls einem einzelnen Land kurzfristig Vorteile beim Export verschaffen."⁵³ Die Tarifautonomie kann dann leicht dadurch unterminiert werden, daß Sozialdumping zur kurzfristigen "Wettbewerbsverbesserung" einzelner Standorte wird, und daß die europäischen und multinationalen Unternehmen ihre Produktion im Falle von Streiks flexibel verlagern können: Damit würden Arbeitnehmer und Gewerkschaften zur sozialen "Verfügungsmasse der ökonomischen Expansion und Deregulierung im Binnenmarktprojekt".⁵⁴ Dem kann nur entgegengewirkt werden, wenn die Gewerkschaften hohe Beschäftigungsstandards und hohe Qualifizierungsniveaus erkämpfen und gleichzeitig Lohnflexibilisierungen nach unten abwehren.

Im vorherrschenden nationalen Regulierungsrahmen von Tarifpolitik besteht hierbei allerdings immer die Gefahr der fremdenfeindlichen Ausschließung von "Schmutzkonkurrenz", deren Folge eine "Solidarität" des "falschen Bewußtseins" entlang ethnischer und nationaler Kategorien sein kann. Umso notwendiger sind daher europäische, besser: neue internationale Gewerkschaftsstrategien. In erster Linie besteht die Aufgabe der Gewerkschaften auf europäischer Ebene darin, ein System gewerkschaftlicher Gegenmacht im Rahmen der EG aufzubauen. Konkrete Strategien müßten sich in vor allem gegen die Arbeitslosigkeit richten. Die Konvergenzpolitik von Maastricht führt schließlich in vielen Staaten der EG zur Verschärfung sozialer Spannungen, die legitimatorisch gegen das europäische Einigungsprojekt zurückschlagen können.⁵⁵ Notwendig ist der Kampf für soziale Mindeststandards und für eine materielle Konvergenz in Europa. Hierzu bedarf es einer europäischen Sozialpolitik, die nur auf Druck der Gewerkschaften mit der Unterstützung sozial orientierter politischer Kräfte umgesetzt werden kann; die Re-Regulierung von Arbeits- und Sozialbeziehungen auf nationaler und europäischer Ebene muß dabei ineinander verzahnt vorangetrieben werden. Tarifpolitik in Europa bedarf eines gewissen Niveaus an Zentralisation. Ansonsten werden in der Wirtschafts- und Währungsunion nach dem Muster des Subsidiaritätsprinzips die schwächsten der europäischen Gewerkschaften das Tempo der Tarifpolitik bestimmen. Das würde jedoch Lohn-Preis-Flexibilität bewirken und den "neoklassischen Traum von der Auflösung des Lohnkartells der Gewerkschaften in Europa"⁵⁶ Wirklichkeit werden lassen.

Gewerkschaften sind bei den kommenden Kämpfen um die Regulierung der Ökonomie und Politik ein wichtiger Faktor, gerade in den Unternehmen müssen sie mit neuen tarifpolitischen Konzepten ihre Position stärken, um hier nicht zugunsten einer tendenziell betriebsegoistischen Politik die solidarische Substanz unter den Beschäftigten noch weiter zu verspielen. Letztlich ist es nur möglich, den aufgezeigten gefährlichen Tendenzen zu begegnen, wenn die betrieblichen, nationalen, europäischen und internationalen Di-

53 Zinn, Karl-Georg; Der langsame Abstieg in die Zukunft, a.a.O., S. 27.

54 Altwater/Mahnkopf; Tarifautonomie gegen ökonomische Sachzwänge im vereinigten Europa, a.a.O., S. 505.

55 Vgl. Busch, Klaus; Maastrichter Vertrag und neue Herausforderungen für die (europäischen) Gewerkschaften, a.a.O., S. 203.

56 Ebd., S. 205.

mensionen nicht nur berücksichtigt und auf einzelnen Feldern verfolgt werden, sondern sich zu einer politischen Strategie der Gewerkschaften auf allen Ebenen verknüpfen und verdichten. Es kommt darauf an, gegen die Politik aufoktrozierter Sachzwänge die Politisierung der Sachzwänge voranzutreiben.



Frank Deppe

Ein neuer Gesellschaftsvertrag

Anmerkungen zu einem transnationalen Krisendiskurs¹

"Finde eine Form des Zusammenschlusses, die mit ihrer ganzen gemeinsamen Kraft die Person und das Vermögen jedes einzelnen Mitglieds verteidigt und schützt und durch die doch jeder, indem er sich mit allen vereinigt, nur sich selbst gehorcht und genau so frei bleibt wie zuvor. Das ist das grundlegende Problem, dessen Lösung der Gesellschaftsvertrag darstellt". Jean Jacques **Rousseau**: Vom Gesellschaftsvertrag (1762).

1. Renaissance eines "klassischen" Begriffs

In den gesellschaftspolitischen Debatten der frühen 90er Jahre mehren sich die Hinweise auf die Notwendigkeit eines "neuen Gesellschaftsvertrages". Die Sprecher, die solches vortragen (und oftmals auf Konkretisierungen verzichten), plädieren dabei in der Regel für die Eröffnung eines Diskurses, der die zukünftige gesellschaftliche und politische Entwicklung in den entwickelten kapitalistischen Industriegesellschaften des Westens zum Gegenstand hat. Der Appell besagt zunächst einmal, daß es - in der langen Periode der Stabilität dieser Gesellschaftssysteme vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis (hier setzen bereits unterschiedliche Deutungen an) in die Mitte der 70er Jahre bzw. bis zum Jahr der welthistorischen Wende 1989 - einen "alten Gesellschaftsvertrag" gab, der nicht allein eine Kohärenz zwischen ökonomischer Prosperität (Wachstum) und sozial- bzw. wohlfahrtsstaatlicher Steuerung, sondern zugleich einen (relativen) Konsensus der großen gesellschaftlichen Interessengruppen ("Klassenkompromiß") geregelt hat. Dieser Vertrag mußte aufgrund der unterschiedlichen bzw. gegensätzlichen Interessen der beteiligten Akteure sowohl in der Wirtschaft (Kapital/Arbeit) als auch in Politik, Gesetzgebung und Öffentlichkeit stets erneuert werden. Er bildete so den Rahmen für die Austragung von Konflikten und für Verhandlungen, die - soweit sie zu zeitweiligen Kompromissen führten - zugleich eine wesentliche Bedingung für die Stabilität und Akzeptanz - allgemeiner: für die Legitimitätsreproduktion - der demokratischen Systeme bildeten.²

Der Hinweis auf die Notwendigkeit eines neuen Gesellschaftsvertrages schließt demzufolge die These ein, daß die Legitimationsressourcen moderner demokratischer Systeme zu erodieren drohen. Die Normen und Institutionen, die die Effizienz des alten Gesellschaftsvertrages bestimmt hatten, scheinen nicht länger in der Lage, eine Kohärenz von ökonomischem Wachstum und Produktivitätssteigerung auf der einen sowie von sozialer und politischer Integration auf der anderen Seite herzustellen.³ Ökonomische Globalisie-

1 Der Text beruht auf einem Vortrag, den ich im Januar 1994 beim "Verein Gesellschaftsanalyse und politische Bildung" in Berlin gehalten habe. Er versucht, die Überlegungen, die ich 1993 mit einem längeren Artikel zu dem Thema "Kapitalismus und Demokratie" - vgl. Fußnote 2 - begonnen habe, fortzuführen und zu vertiefen.

2 Vgl. dazu u.a. Frank Deppe, Kapitalismus und Demokratie. Ist die Marxsche Kritik der Politik überholt?, in: Sozialismus 9/1993, S. 44 - 57.

3 Vgl. dazu den Beitrag von Hans-Jürgen Bieling in diesem Band.

rung und Produktivitätssteigerungen (die mit der Anwendung modernster Technologien verbunden sind) gehen mit Prozessen sozialer Desintegration einher (in Gestalt chronischer Massenarbeitslosigkeit und Armut), die ihrerseits - im institutionellen Bereich - eine Krise der sozialpolitischen Apparate begleitet. Der Nationalstaat (als Zentrum der "Gegensteuerung" gegen soziale Ungleichheit und die destruktiven - ökologischen und sozialen - Risiken der Kapitalakkumulation)⁴ büßt Souveränität nach innen und außen ein. Diese Entwicklung charakterisierte die 80er Jahre und spitzte sich in der Weltwirtschaftskrise zu Beginn der 90er Jahre noch einmal zu. Sie wäre demzufolge als jene Herausforderung anzusehen, in der sich sowohl das Ende des alten als auch die Notwendigkeit eines neuen Gesellschaftsvertrages kristallisiert.

Die Krise der Legitimation erscheint so als Folge des Auseinanderfallens von Akkumulation (Wachstum, Mechanisierungsgrad, Produktivität, Strukturen des öffentlichen und privaten Konsums) auf der einen und Regulation (institutionalisierte Formen, die die Regeln für das Funktionieren der Märkte, der monetären Beziehungen, der Beziehungen von Kapital und Arbeit, des Sozialstaates usw. fixieren) auf der anderen Seite. In einer Zeit, in der politischer Gestaltungsbedarf - auf der nationalen wie der internationalen Ebene immer drängender wird - vollzieht sich in der Weltwirtschaft ein Prozeß der ökonomischen Integration und der politischen Desintegration.⁵ Die Dialektik von Vereinheitlichung und Fraktionierung strukturiert die gesellschaftlichen Strukturen in den Metropolen des Kapitals und das Verhältnis von Zentrum und Peripherie in der "Weltgesellschaft" neu. "Die Krise des Fordismus der 70er Jahre und der Übergang zur post-fordistischen Epoche der 80er Jahre hat keine Herausbildung neuer kohärenter Regulationsweisen im globalen Maßstab bewirkt, sondern muß als Terrain eines gesellschaftlichen Konflikts begriffen werden, auf dem die Akteure um eine neue hegemoniale Regulation kämpfen ... Der globale Kapitalismus strukturiert nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation nun alle Weltregionen, aber vermag es nicht, sie funktional in seine Regulationsweise und die ihm immanente 'systematische Kohärenz' einzubinden. Konsequenterweise entstehen neue Problemkonstellationen, auf die die Protagonisten des kapitalistischen Weltsystems keine Antworten parat haben, weil deren Regulationserfordernisse außerhalb ihrer Regulationsweise liegen. So entstehen Regionen der Regression, die aus der weltgesellschaftlichen Dynamik sich verdichtender Austausch- und Kommunikationsbeziehungen ausgeschlossen sind und außerhalb globalisierter Regulationsweisen des kapitalistischen Weltsystems stehen."⁶

In seinem neuen Buch "Die Erfindung des Politischen" hat Ulrich Beck die These formuliert, daß in der gegenwärtigen Epoche die "Ziele der gesellschaftlichen Entwicklung (und damit auch die der Politik) neu ausbuchstabiert werden" müssen. "Genau das meint die Erfindung des Politischen: Das Modell der westlichen Moderne - jene 'okzidentale' Mischung aus Kapitalismus, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und nationaler, was auch immer heißt: militärischer Souveränität - ist antiquiert, muß neu *verhandelt* werden. Das

4 Vgl. dazu u.a. - von unterschiedlichen Positionen - Fritz W. Scharpf, Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, in: PVS, 4/1991, S. 621ff.; Joachim Hirsch, Internationale Regulation, in: Das Argument, 198/1993, S. 195ff.

5 Vgl. Josef Esser, Die Suche nach dem Primat der Politik, in: S. Unseld (Hrsg.), Politik ohne Projekt, Frankfurt/Main 1993, S. 409ff.; hier S. 410/411.

6 Bernd Röttger, Akkumulation und Regulation in der EG-metropolitanen Integration. Zur Dialektik von Vereinheitlichung und Fraktionierung in Europa. Institut für internationale Politik (IIP), Berlin, Arbeitspapier Nr. 22, Oktober 1993, S. 16/17.

ist der Kern der vieldiskutierten Krise der westlichen Parteiendemokratie.⁷ In den Arenen solcher Verhandlungen versammeln sich nun Akteure mit disparaten Interessen und Optionen: neoliberale Wirtschaftspolitiker und Unternehmervertreter, die im Vorantreiben der Deregulierung im Bereich des kollektiven Arbeitsrechtes und der Sozialpolitik das alte System der "Sozialkontrakte" aufbrechen wollen und den wohlfahrtsstaatlichen "Klassenkompromiß" (hierzulande das "Modell Deutschland") aufgekündigt haben; Gewerkschafter, die die Krise des alten Vertrages konzedieren, aber einen neuen Konsensus in bezug auf Arbeitszeitverkürzung⁸, Mitbestimmung/Partizipation und Beschäftigungspolitik einfordern; Sprecher ökologischer Politik, die zur Überwindung der Krise einen New Deal, ein ökologisches Umverteilungsprojekt, vorschlagen⁹.

In einem - von Prof. F. Hengsbach (SJ) inspirierten - Manifest zur "*Solidarität am Standort Deutschland*", das der Verteidigung und Reform des Sozialstaates in Deutschland gewidmet ist, heißt es zum Schluß: "Um den bundesdeutschen Sozialstaat als unerläßlichen Bestandteil einer 'sozialen Demokratie' zu festigen, braucht es einen neuen Gesellschaftsvertrag zwischen allen Bundesbürgern und -bürgerinnen. Dieser Vertrag umfaßt die wechselseitige Verpflichtung, die gesellschaftliche Spaltung gemeinsam und nach persönlichem Leistungsvermögen anzugehen und zu überwinden. Dies liegt im gemeinsamen Interesse aller und bestätigt den zivilen Charakter der Bundesrepublik. Ein solcher Gesellschaftsvertrag läßt sich staatlich nicht erzwingen, sondern kann nur aus öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozessen als freiwillige Übereinkunft aller entstehen."¹⁰

Das zentrale Problem - das freilich höchst unterschiedliche Lösungen zuläßt - hat Ralf Dahrendorf kürzlich so formuliert: "Die Zukunft der Arbeit ist die größte Frage, die sich innerhalb der Gesellschaften der freien Welt stellt. Und eine Antwort darauf haben wird noch nicht."¹¹ In der Regel stimmen die Teilnehmer der Debatte darin überein, daß das Verhältnis von Ökonomie und Politik, von Markt und Staat, von Akkumulation und Regulation neu bestimmt und neu vermessen werden muß - freilich scheiden sich auch hier die Geister zwischen den Verfechtern der "Heilungskräfte des freien Marktes" und den Anhängern der These, daß die Freiheit der Marktkräfte - zumal in der Gegenwart - dazu

7 Ulrich Beck, Die Erfindung des Politischen, Frankfurt 1993, S. 17.

8 Der französische Sozialist André Gorz betrachtet die Verkürzung der Arbeitszeit als Kern eines "neuen Gesellschaftsvertrages", vgl. ders., Und jetzt wohn? Nördlingen 1991, S. 152 - 174.

9 "Der Verzicht der Neuen Mittelschichten auf weiteren materiellen Zuwachs kann ökologische und soziale Umbauprozesse finanzieren, die gleichermaßen die soziale Lebenslage der armen Schichten verbessern und damit allen ein Mehr an ökologischer Lebensqualität bieten. Die Ärmeren, die in den Genuß neuer sozialer Programme kommen, könnten ihrerseits, vom unmittelbaren Alltagsdruck entlastet, sich für die Ökologisierung der Gesellschaft miteinsetzen". Ludger Volmer, Eine Koalition des New Deal, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 4/1994, S. 395ff., hier S. 399.

10 Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik, Frankfurt: Solidarität am Standort Deutschland. Eine Erklärung von Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern, in: Frankfurter Rundschau vom 20. Mai 1994.

11 Ralf Dahrendorf, Ich bleibe ein radikaler Liberaler, in: Die Zeit, 27. August 1993, S. 3. Der Soziologe Wolf Lepenies (Weniger kann mehr wert sein, in: Die Zeit, 5. November 1993, S. 19/20) fordert eine grundlegende Neubestimmung der Bedeutung von Arbeit: "Wenn sich abzeichnet, daß in der Industriegesellschaft der Zukunft nicht genügend Arbeit für alle vorhanden ist, dann ist es notwendig, darüber nachzudenken, ob die für die Zukunft zu erwartenden heftigen Verteilungskämpfe tatsächlich noch durch Sozialkontrakte zwischen Arbeit habenden und Arbeitslosen allein zu lösen sind ... Es gilt, diese Ungerechtigkeit zu beseitigen, durch Sozialkontrakte zwischen Privilegierten und Nichtprivilegierten, die Arbeit schaffen; durch die Reduzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit; vielleicht auch durch eine Umwertung der Arbeit, die letztlich auch zu einer Entdramatisierung der Arbeitslosigkeit führt".

tendiert, soziale, ökologische und politische Katastrophen herbeizuführen und deshalb einer politischen Kontrolle und Regulation unterworfen werden muß.¹²

Der Diskurs über den neuen Gesellschaftsvertrag steht also in einem Spannungsverhältnis von historischem Formationswechsel, von Krisenwahrnehmung und Erneuerungsbewußtsein. Es geht um eine tiefgreifende Restrukturierung der institutionellen, und damit auch der politisch-moralischen Organisation von Gesellschaft - und zwar insbesondere des Verhältnisses von Ökonomie und Gesellschaft - durch eine Neubestimmung nicht allein der Verteilungsproportionen zwischen den gesellschaftlichen Gruppen, sondern auch um eine institutionelle (d.h. politische) Reorganisation der Verteilungsmechanismen selbst. Einige gehen freilich weit über diese Problemdefinition hinaus, indem sie die Frage aufwerfen, ob ein solch' neues Modell nur unter der Voraussetzung der Reorganisation der stofflichen Bedingungen von Produktion und Reproduktion, d.h. insbesondere der energetischen Basis heutiger kapitalistischer Produktionsverhältnisse, gedacht und praktisch angegangen werden kann.

"Neuer Gesellschaftsvertrag" in dieser Perspektive wirft also - historisch betrachtet - eine Paradoxie auf: das Problem einer "Revolution ohne Revolution". Antonio Gramsci hätte vielleicht von einer "passiven Revolution" gesprochen. Diese wird nicht von der gesellschaftlich führenden Klasse im Resultat zugespitzter Klassenauseinandersetzungen, sondern in einer geschichtlichen Periode der Erschöpfung der Klassenkräfte vom Staat, von der "politischen Klasse", ins Werk gesetzt. Bei Ulrich Beck lautet dieses Programm: Bewahrung der "Errungenschaften der europäischen Moderne - parlamentarische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte, die Freiheit der Individuen". Zur Disposition allerdings steht "die Art ihrer Umsetzung in den Gußformen der Industriegesellschaft"¹³.

2. Von der Krise zum "großen Kompromiß"?

Der Münchener Soziologe *Burkart Lutz* hat schon zu Beginn der 80er Jahre in seiner "Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts" die These vertreten, daß eine neue - selbsttragende und lang anhaltende - Prosperitätskonstellation nur dann zu realisieren ist, wenn ein "explizierter 'Gesellschaftsvertrag' zustandekommt ..., der *die Grundzüge eines neuen politisch-institutionellen Arrangements* fixiert". Das Ende der Prosperität der Nachkriegszeit, das sich

12 Gegen die durch und durch ideologische These, daß Märkte ohne staatliche Regulation optimal funktionieren, argumentiert Michael Barrat Brown, *Limitations of market and liberal democracy*, in: ToD. The Working Paper Series, 4/1993 (New York/Beograd), S. 10ff.

13 Ulrich Beck, a.a.O.; daß Beck nicht ausdrücklich den modernen Wohlfahrtsstaat als Errungenschaft der europäischen Moderne anerkennt, läßt die Vermutung zu, daß dieser bei der Neuverhandlung eines Gesellschaftsvertrages a priori zur Disposition gestellt werden könnte. Solche (radikal neoliberalen) Vorstellungen eines "minimalen Staates", wie sie u.a. von Robert Nozick (*Anarchy, State and Utopia*, New York 1974) theoretisch begründet wurden, werden in der Regel von Beck nicht vertreten. Die Gründung des Projektes der Politik "auf das alleinige Standbein individueller Rechte, wie dies Nozick tut", ist von Helmut Willke (*Abwicklung der Politik*, in: S. Unseld (Hrsg.), *Politik ohne Projekt?* Frankfurt 1993, S. 54ff.) mit dem Hinweis auf die "Brisanz kollektiver Güter und kollektiver Risiken" kritisiert worden: "Über die von Nozick gesehenen und akzeptierten kollektiven Güter des Friedens und der inneren Sicherheit hinaus sind dies vor allem die Gesundheit, soziale Sicherheit und Schutz vor struktureller Gewalt; und die kollektiven Risiken, wie etwa diejenigen atomarer, chemischer und biologischer Technologien, sind inzwischen tagtäglich mit Händen zu greifen. Eine Theorie der Politik, die davor paßt, kann sich nicht einmal rühmen, den Schutz individueller Rechte und Güter gebührend ernst zu nehmen" (S. 71).

mit den Wirtschaftskrisen und der kontinuierlich ansteigenden Arbeitslosigkeit seit Anfang bzw. Mitte der 70er Jahre ankündigte, wird von Lutz als eine säkulare Erschöpfung der Akkumulationsreserven des Kapitals gedeutet - nach der äußeren "Landnahme" war es nach 1945 vor allem die "innere Landnahme", d.h. nicht allein die Erschließung neuer Binnenmärkte, sondern die "weitgehende Absorbition des bis dahin immer noch starken traditionellen Sektors durch den industriell-marktwirtschaftlichen". Insofern bestand nach dem Zweiten Weltkrieg ein direkter Zusammenhang zwischen der wohlfahrtsstaatlichen Politik (politisch-institutionelles Arrangement) und dem raschen Wirtschaftswachstum.

In der Zukunft - so Lutz - ist allerdings Prosperität nach diesem Muster nicht zu erwarten. "Was sich innerhalb der Industrienationen derzeit an Landnahme vollzieht, stößt vielerorts bereits sichtbar an Grenzen, die z.B. von der Knappheit natürlicher Ressourcen oder von der beschränkten Möglichkeit gezogen werden, immaterielle Bedürfnisse mit Hilfe industrialisierter, kommerzieller Dienstleistungen zu befriedigen". Systemische Gleichgewichtsstörungen werden daher die entwickelten Industriegesellschaften in Europa bedrohen - sei es als Folge der zunehmenden Prozesse sozialer Desintegration, sei es als Folge der Risiken, die die energetische und biologische Existenzgrundlage der Gesellschaften in Frage stellen. "Solche Bedrohungen zu verhindern, sie in ihnen kumulierenden Abläufe schon im Keim zu ersticken oder wenigstens abzufangen, bevor sie ganz außer Kontrolle geraten, ist eine Aufgabe, die nur von Politik geleistet werden kann. Nun scheint allerdings das politisch-administrative System der europäischen ... Industrienationen - trotz der enormen Zunahme seiner Ressourcen und seines sozioökonomischen Gewichts, die als Voraussetzung und Begleiterscheinung der europäischen Nachkriegsperiode zu verzeichnen war - für die Lösung dieser Aufgabe kaum gerüstet zu sein".

Lutz hält sich bei der genaueren Bestimmung der Strukturen und Ziele des "neuen Gesellschaftsvertrages" deutlich zurück; es gibt zu viele Fragen, auf die es gegenwärtig noch keine Antwort gibt. Allerdings ist er davon überzeugt, daß die Inhalte eines solchen Vertrages eine "tiefgreifende Umstrukturierung des politisch-administrativen Systems" voraussetzen und durch eine stärkere wechselseitige Durchdringung dessen geprägt sein werden, "was sich gegenwärtig noch als jeweils getrennte 'Sphären' von Politik und Ökonomie darstellt". Lutz warnte also (schon Anfang der 80er Jahre) implizit vor den Wirkungen jener neoliberalen Illusionen, die eine Revitalisierung der kapitalistischen Ökonomie des Westens durch einen "Rückzug des Staates" aus der Wirtschaft und aus der Gestaltung der sozialen Dimensionen der Gesellschaft propagieren. "Die eigentliche Aufgabe von Politik wäre es ..., dafür Sorge zu tragen, daß die rationale und erfolgreiche Wahrnehmung von solchen Interessen, die nur durch politisches Handeln (oder zumindest unter seiner aktiven Beteiligung) entstehen bzw. ihre jetzige Form annehmen konnten, Wirkungen hat, die mit den auf gesellschaftlichen Konsens gegründeten Zielen und Werten übereinstimmen und Kohärenz wie Effizienz des Gesamtsystems erhöhen; und zu verhindern, daß die Durchsetzung von partikularen Interessen im Rahmen von Verhältnissen, die oft von Politik überhaupt erst geschaffen werden, in einen unausweichlichen Konflikt mit dem Gemeininteresse gerät, dem zu dienen Politik verpflichtet ist."¹⁴

Ralf Dahrendorf hat den letzten Abschnitt seines Buches "Der moderne soziale Konflikt" (1992) mit der Überschrift "Ein neuer Gesellschaftsvertrag" versehen. Er wiederholt sei-

14 Burkart Lutz, Der kurze Traum immerwährender Prosperität, Frankfurt/ New York 1984, S. 257ff.; vgl. auch ders., Es bleibt nicht mehr viel Zeit für den Umbau, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1/1993, S. 25ff.

ne These vom "Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts" - d.h. einer Epoche, in der - im Rahmen der politischen Demokratie - eine Kohärenz von Wirtschaftswachstum, individueller Wohlstandsmehrung und sozialstaatlichen Sicherungen, knapper: von Wirtschaftswachstum und politischen wie sozialen Bürgerrechten - anerkannt war. Seit den 70er Jahren in den westlichen Gesellschaften, und seit 1989 in den Gesellschaften Osteuropas steht eine Neubestimmung des Verhältnisses von Angeboten (die von der Ökonomie und vom Markt zu Verfügung gestellt werden) und von Anrechten der Bürger (die über die Gesellschaft und das politische System definiert werden) auf der Tagesordnung der Politik. In den 80er Jahren hatte sich - im Windschatten des Thatcherismus und der Reaganomics - aber vor allem vor dem Hintergrund der Krise des "keynesianischen Wohlfahrtsstaates" - die Politik zugunsten der Angebotsseite (System der Marktfreiheiten) gewendet. "Am Beginn der 90er Jahre stehen jedoch Anrechte im Vordergrund". Die Gründe dafür liegen u.a. in der Vernachlässigung von Anrechten infolge des Vorranges der Angebotspolitik, in den Problemen der Transformationskrisen in Osteuropa, in der Not der Dritten Welt sowie in der wachsenden Arbeitslosigkeit und Armut in den Zentren der OECD-Staaten selbst. Die "neuen Anrechtsfragen" zu Beginn der 90er Jahre sind "in erster Linie sozial". Es geht darum, "allen jenen Chancen der Teilnahme an der politischen Gemeinschaft, am (Arbeits)Markt und am Leben der Bürgergesellschaft zu sichern, die gleichsam den gemeinsamen Fußboden bilden, auf dem alle stehen, so weit auch manche sich über ihn hinaus erheben mögen dank ihres Erfolges oder Glücks im sozialen Konkurrenzkampf".

Der Gesellschaftsvertrag, der das Verhältnis von Angeboten und Anrechten regelt, beruht - so Dahrendorf - auf einem Konsens über die "Minimalbedingungen einer Ordnung der Freiheit". Heute brauchen wir - ähnlich wie nach den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise und der Bedrohungen der Demokratie in der Zwischenkriegsperiode - "nicht weniger als eine neue Stufe des Gesellschaftsvertrages". Dabei stellen sich Fragen der politischen Ordnung, (soziale und sozialpolitische) Anrechtsfragen, Fragen des Institutionen-Bauens und Fragen der Weltordnung. Sein liberales Programm bringt Dahrendorf zunächst einmal auf die einprägsame Formel: "eine reiche und vielfältige Bürgergesellschaft in einer schlanken und wirksamen Staatsverfassung". Und doch beschränkt er sich keineswegs darauf, die propagandistischen Leit- und Glaubenssätze des Neoliberalismus - als die Agenda liberaler Politik in den 90er Jahren - zu wiederholen. Immerhin geht Dahrendorf von der Einsicht aus, daß die Vorherrschaft der (neoliberalen) Angebotspolitik in den 80er Jahren überhaupt erst die Frage nach einer Neuformulierung sozialer Bürgerrechte und Anrechte auf die Tagesordnung der Politik gesetzt hat. Indem er mehrfach auf John Maynard Keynes, auf dessen Begriff von Liberalismus, vor allem aber auf dessen Vorschläge für eine grundlegende Neuorientierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik rekurriert, plädiert er schließlich für "strategische Reformen ... Es handelt sich um Maßnahmen der Veränderung, die an einem spezifischen Punkt ansetzen, diesen jedoch so wählen, daß von ihm aus weitreichende, gar nicht voll absehbare Wirkungen ausgehen. Dabei handelt es sich typischerweise um *Punkte auf der Grenzlinie von Politik und Ökonomie*, von Anrechten und Angeboten. Jedenfalls gilt das für strategische Veränderungen zugunsten größerer Lebenschancen für mehr Menschen. Hier lag die Kraft des Keyneschen Begriffs der effektiven Nachfrage; hier könnte die Kraft von garantiertem Grundeinkommen liegen"¹⁵.

15 Ralf Dahrendorf, Der moderne soziale Konflikt. Essay zur Politik der Freiheit, Stuttgart 1992, S. 245ff.

Der - der sog. "Regulationsschule" zuzurechende - französische Ökonom *Alain Liepitz* analysiert den ökonomischen und gesellschaftspolitischen Umbruch seit den 70er Jahren als einen krisenhaften Formationswandel. Das fordistische Entwicklungsmodell des Kapitalismus, das sich - ausgehend von den USA - nach der Weltwirtschaftskrise, vor allem aber nach dem Zweiten Weltkrieg in den Zentren des Kapitalismus durchsetzte, ist in eine Erosionskrise geraten. Wir befinden uns heute (zu Beginn der 90er Jahre), seit fast 20 Jahren in einer offenen historischen Periode, in der die "Definition eines neuen Entwicklungsmodells, eines neuen großen Kompromisses" umstritten ist. "Wir befinden uns nicht allein in einer Wirtschaftskrise, sondern in einer Krise des Kompromisses, auf dem unsere Gesellschaft beruht, in einer Krise des 'Projektes'". Das fordistische Paradigma, das einen dreifachen Fortschritt versprach - technischen Fortschritt, sozialen Fortschritt und Fortschritte der staatlichen Regulierung, ist gebrochen.

Antifordistische Bewegungen seit den 60er Jahren gab es zunächst von links (die 68er Bewegung, die feministische und die Ökologiebewegungen). Am Ende des "Goldenen Zeitalters des Kapitalismus"¹⁶ - nach den ersten Weltwirtschaftskrisen seit 1974 - setzt sich freilich der Neoliberalismus, der "liberale Produktivismus", durch, der auf der einen Seite die (Welt-)Marktkräfte freisetzen will und auf der anderen Seite die Interventionen des Staates auf die Inflationskontrolle beschränken (Monetarismus) und - durch Deregulierung und Privatisierung vor allem im sozialpolitischen Bereich - zurücknehmen will. Dessen politische und ideologische Überlegenheit resultiert zunächst aus der Verhaftung der politischen und gewerkschaftlichen Linken an das fordistische Paradigma sowie aus der chronisch steigenden Massenarbeitslosigkeit, die die Durchsetzungsmacht - vor allem der Gewerkschaften - substantiell geschwächt hat.

Zu Beginn der 90er Jahre - so Liepitz - ist der liberale Produktivismus - bezogen auf den propagandistischen Gehalt der liberalen "Utopien" (Revitalisierung des Kapitalismus, mehr individuellen Wohlstand und Freiheit) - gescheitert: Wachstum und Produktivität blieben zurück; die Arbeitslosigkeit hat sich kontinuierlich erhöht; die öffentliche und private Verschuldung ist explodiert; die ökologische Krise weitete sich aus; die Spaltung zwischen den Zentren und der Peripherie hat sich verstärkt usw. usf. "Die Frage nach den Lösungen der Krise ist wesentlich eine politische Frage, wie schon in den 30er Jahren. Dennoch, es kann nicht mehr darum gehen, die richtige Wirtschaftspolitik in Übereinstimmung mit den bestehenden Grundregeln auszuwählen; es geht vielmehr darum, neue Regeln zu etablieren - neue Prinzipien für die Organisation des Arbeitsprozesses, neue Normen über die Leitung und die gesellschaftliche Verwendung der Produktion, neue Gewohnheiten und neue Regulationsweisen. Wir müssen eine Übereinkunft über neue Kompromisse und neue Projekte herstellen; wir müssen einen neuen 'großen Kompromiß' erfinden."¹⁷ Der Kompromiß könnte auch als der Gesellschaftsvertrag bezeichnet werden, der - für eine neue historische Formation der kapitalistischen Entwicklung - die Kohärenz zwischen der Organisation des Arbeitsprozesses, dem Akkumulationsregime und der Regulationsweise herstellt und reproduziert.

16 Vgl. dazu die Untersuchung, an der auch Alain Liepitz mitgearbeitet hat: Stephen A. Marglin / Juliet B. Schor (Eds.), *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford 1991.

17 Alain Liepitz, *New Economic Order. Postfordism, Ecology and Democracy*, London 1992.

3. Konkurrierende Politikbegriffe

Nachdem in den ersten Abschnitten die Fragestellung sowie das Feld charakterisiert wurde, auf dem die Debatte über den "neuen Gesellschaftsvertrag" stattfindet, werden im folgenden einige Aspekte der politischen Theorie behandelt, die im Zusammenhang mit dem Begriff des "Gesellschaftsvertrages" eine Rolle spielen. Soviel ist bislang deutlich geworden: die Debatte über den Gesellschaftsvertrag betrifft das Verhältnis von Ökonomie und Politik; sie betrifft die institutionelle Ausgestaltung der Beziehungen zwischen dem marktgesteuerten ökonomischen System, der Verteilung der Arbeitsmarktchancen und der Einkommen und der Steuerungs- bzw. Regulationsfunktion des politischen Systems. Die im vorangehenden Abschnitt vorgestellten Positionen unterscheiden sich vor allem bei der Analyse der ökonomischen Voraussetzungen der gegenwärtigen Krise; sie stimmen freilich darin überein, daß der "neue Gesellschaftsvertrag" im wesentlichen eine *politische* Gestaltungsaufgabe sei.

In der Debatte kommen *zwei unterschiedliche Begriffe bzw. Modelle von Politik* zur Sprache:

- "Politik" wird heute von der "herrschenden Meinung" innerhalb der Politikwissenschaft als ein System von Normen, Regeln und Institutionen verstanden, dessen Funktionsbedingungen durch den Staat, als eine Art "Moderator", im Sinne bindender Entscheidungen gesichert werden. In ihm treten politische Akteure mit unterschiedlichen, aber rational begründbaren Interessen in Tausch- und Verhandlungsbeziehungen miteinander. Die Spielregeln und die normativ-institutionellen Arrangements, die sie dabei akzeptieren und auch stets neu verhandeln, könnten als ein "Gesellschaftsvertrag" bezeichnet werden (denn es handelt sich dabei sowohl um *formelle* Regeln wie die Verfassung und das Rechtssystem selbst, als auch um vielfältige *informelle* Regeln, die sich z.T. noch auf der Ebene der Alltagskulturen und der alltäglichen Moralvorstellungen wiederfinden).

Diese Regeln sind selbstverständlich umkämpft und unterliegen einem historischen Wandel; aber es ist letztlich Aufgabe der demokratischen Systeme und ihrer Öffentlichkeit, den Rahmen sowohl für den Konflikt als auch für den Wandel bereitzustellen. Der Gesellschaftsvertrag zeichnet sich daher vor allem dadurch aus, daß er einerseits von einem Basiskonsens zwischen den beteiligten politischen Akteuren getragen wird (Erhaltung der Spielregeln als Bedingung für die Existenz und Anerkennung der Akteure) *und* daß in demokratischen Systemen - über "bargaining" (also über Verhandlungslösungen) und Kompromißbereitschaft - der Gesellschaftsvertrag verändert und erneuert werden kann.

Dieser system- und handlungstheoretisch abgeleitete Politikbegriff versteht sich insofern als modern bzw. "postmodern", als er sich nicht allein von dem Normativismus der klassischen Politikwissenschaft sowie des Marxismus emanzipiert glaubt, sondern auch darin, daß er sich - in Übereinstimmung mit der systemtheoretischen Basisprämisse von der zunehmenden Differenzierung der Gesellschaft in Teilsysteme als Kern des Modernisierungsprozesses - als Beitrag zur "Entzauberung des Staates" sowie zur "Entsubstantialisierung" des Machtbegriffes versteht.¹⁸ Soweit er sich der Problematik des Gesellschaftsvertrages zuwendet, werden ihn vornehmlich (so der politikwissenschaftlich vorherrschende Trend zum sog. "policy-Ansatz" und zum Institutionalismus) die Verfahren und Normen, aber auch die Gegenstände (issues) der Verhandlungssysteme-

18 Vgl. dazu exemplarisch Klaus von Beyme, *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne*, Frankfurt/Main 1991.

me, die Interessen und Strategien der beteiligten Akteure sowie vor allem die Kristallisationen solcher Prozesse und ihrer Resultate in den politischen Institutionen interessieren. Die Interessen selbst werden formal als gleichberechtigte anerkannt, ohne sie auf eine kritische Evaluierung der gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsverhältnisse zu beziehen. Damit wird aber die Frage nach den Vermittlungen zwischen den ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Entwicklungsprozessen, wie sie sich im krisenhaften Formationswandel bzw. -umbruch vom Fordismus zum Postfordismus konkretisieren, nicht mehr gestellt bzw. schon a priori als außerwissenschaftlich (metaphysisch, holistisch oder gar als totalitär) disqualifiziert.¹⁹

- Das zweite Modell von Politik begreift diese als eine Form, in der unterschiedliche, gegensätzliche Interessen gesellschaftlicher Gruppen (Klassen) ausgetragen werden und letztlich auf eine Veränderung der um den Staat zentrierten politischen Machtverhältnisse zielen, um diese Interessen durchzusetzen. Politik wird hier als Gewaltverhältnis in der Tradition des politischen Realismus von Machiavelli bis Max Weber²⁰ und der amerikanischen Schule des "Neorealismus" (auf dem Gebiet der internationalen Politik²¹) bestimmt. Der materialistische Politikbegriff - faßt diese - in diesem Punkte einig mit dem Realismus - als den Kampf gegensätzlicher Interessenblöcke, dessen Basis in letzter Instanz die gesellschaftliche Klassenspaltung ausmacht.²² 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. Staat und öffentliche Gewalt sind Institutionen der Gesellschaft; politisches Verhalten ist eine spezifische Form sozialen Verhaltens"²³.

Die Regeln und institutionellen Normen, nach und in denen sich die politischen und sozialen Kämpfe vollziehen, sind selbst noch Produkte dieser Auseinandersetzungen und insofern nicht statisch fixiert, sondern historisch wandelbar und flexibel. Mit der Herausbildung von Massenorganisationen der Arbeiterbewegung (vor allem der Gewerkschaften und - als ein Ergebnis ihres Wirkens - des kollektiven Arbeitsrechtes) haben die Ergebnisse solcher Kämpfe auf der Ebene der Verfassungen, des Systems der staatlichen

19 Das gegenwärtige "Elend der Politikwissenschaft" (oder auch nur der Hauch von präventiver Langeweile, den sie verbreitet) wird nach "herrschender Meinung" als Durchbruch zur Verwissenschaftlichung (etwa nach dem Vorbild der Ökonometrie) gefeiert. Der Verlust (bzw. die Verdrängung) ihrer zentralen Gegenstände Macht, Herrschaft und Staat (wie sie z.B. noch Max Weber definiert hatte) - gekoppelt mit einer - den Machtcodes der Institutionen des Wissenschaftssystems gemäßen - Anpassungshaltung (die selbst noch durch das schlechte biographische Gewissen der Studentenrevolte von 1968ff. und der kurzzeitigen "Renaissance des Marxismus" in den 70er Jahren forciert wird) verhindert in weiten Bereichen der Sozialwissenschaften (die dem Methodenfetischismus huldigen) den Blick auf die gesellschaftliche und politische Realität.

20 Max Weber betrachtete das "Politische" - in innen- wie in außenpolitischer Hinsicht - als einen unerbittlichen Machtkampf, der in einem unauflösbaren Spannungsverhältnis zur Moral, zur "Gesinnungsethik" stehen muß; vgl. dazu - als knappen Überblick - Dirk Käsler, Max Weber, in: I. Fetscher/ H. Münkler (Hrsg.), Pipers Handbuch der politischen Ideen, Band 5: Neuzeit, München/Zürich 1987, S. 150ff.

21 Vgl. dazu als *ein* Beispiel das populäre Buch von Paul Kennedy, Aufstieg und Niedergang der großen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000, Frankfurt/Main 1989. Ökonomische, technologische und militärische Macht werden hier - vermittelt über den Nationalstaat - als die Hauptdeterminanten des internationalen Machtsystems begriffen (vgl. bes. S. 649/650); zur "neorealistischen Schule" sowie zu Kennedy vgl. auch Frank Deppe, Jenseits der Systemkonkurrenz. Überlegungen zur neuen Weltordnung, Marburg 1991.

22 Vgl. dazu u.a. Frank Deppe, Niccolò Machiavelli. Zur Kritik der reinen Politik, Köln 1987.

23 Wolfgang Abendroth, Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, Neuwied 1967, S. 9/10.

Institutionen (Sozialstaat) wie des Rechtssystems, aber auch auf der Ebene der "politischen Kultur" einen jeweils formationspezifischen Ausdruck gefunden, der als ein Kompromiß bzw. als ein "Klassenkompromiß" bezeichnet werden kann. Es handelt sich - kurz gesagt - um zeitweilige Festschreibungen von Klassenbeziehungen und um Formen der Institutionalisierung von solchen Kompromissen, Beschreibungen von Kräftekonstellationen von Klassen, die ihrerseits den Charakter verschiedener kapitalistischer "Formationen" bzw. verschiedener Epochen kapitalistischer Entwicklung auszeichnen.²⁴

Damit erst entsteht jene moderne Problematik der institutionellen Vermittlung von Ökonomie, Gesellschaft und Politik, wie sie in der neueren Demokratietheorie²⁵ und in der "Theorie der Regulation" reflektiert wird. Joachim Hirsch hat den Ausgangspunkt ihrer Überlegungen so zusammengefaßt: "Jede kapitalistische Gesellschaft (benötigt) ein institutionell-normatives Netzwerk, das die divergierenden Strategien und Handlungen konkurrierender und miteinander kämpfender Individuen, Gruppen und Klassen in einer mit den Bedingungen der Kapitalakkumulation vereinbaren Weise aufeinander zu beziehen vermag."²⁶

In diesem Sinne z.B. verwendet der - am Marxismus, vor allem an der politischen Hegemonietheorie von Antonio Gramsci orientierte - kanadische Theoretiker der internationalen Beziehungen, *Robert W. Cox*, den Begriff des Gesellschaftsvertrages. Die Desintegration des für die Nachkriegsgeschichte der westlichen Metropolen bestimmenden "neoliberalen historischen Blocks" beschreibt er folgendermaßen: "Der *Gesellschaftsvertrag*, der die *ungeschriebene Verfassung des historischen Blockes* des neoliberalen Staa-

24 Am Beispiel der Renaissance des Diskurses über die "Zivilgesellschaft" ließe sich zeigen, wie die beiden hier unterschiedenen Politikbegriffe völlig verschiedene Bedeutungen zulassen bzw. vorgeben. Der Bezug auf Gramsci's "società civile" thematisiert die Problematik der Kämpfe (gesellschaftlicher Gruppen und politischer Organisationen) um Hegemonie (und deren Abstützung) in den nicht-staatlichen Institutionen der Kultur und der Lebenswelten (vgl. dazu Sabine Kebir, Gramsci's Zivilgesellschaft, Hamburg 1991); der Bezug zu Hannah Arendt hingegen (oder gar zum Selbstverständnis der Gründerväter der US-amerikanischen Verfassung) begreift diese als das "Netz selbstorganisierter Aktivitäten und Assoziationen (der "Untertanen") gegen über dem Staat als Ort der Macht", als eine "Sphäre autonomen Handelns", als den "Bereich des zivilisierten gewaltlosen Umgangs der Menschen miteinander" (Ulrich Rödel u.a., Die demokratische Frage, Frankfurt/Main 1989, S. 56).

25 Vgl. dazu Noberto Bobbio, Die Zukunft der Demokratie, Berlin 1988.

26 Joachim Hirsch, Internationale Regulation, in: Das Argument, 198/1993, S. 195ff. Eine - am Marxismus orientierte - theoriegeschichtliche Rekonstruktion dieses Begriffs vom Gesellschaftsvertrag hätte zumindest drei Zugänge zu erhellen: 1. Marxens Analyse des Kampfes um die gesetzliche Beschränkung des Arbeitstages im ersten Band des "Kapital", wo er die Fabrikgesetzgebung als "erste bewußte und planmäßige Rückwirkung der Gesellschaft auf die naturwüchsige Gestalt ihres Produktionsprozesses" bezeichnet (MEW, 23, S. 504). Später spricht er vom "Sieg der politischen Ökonomie der Arbeit über die politische Ökonomie des Kapitals" (MEW, 16, S. 11). 2. Die politische Theorie von Antonio Gramsci, die mit dem Begriff des "historischen Blockes" zu einem neuen Verständnis der Beziehungen zwischen Basis und Überbau auf der politischen Ebene führt. 3. Die staats- und rechtstheoretischen Debatten in der Zwischenkriegsperiode (Otto Kirchheimer, Franz Neumann, Hermann Heller). Hier wird das Recht als zentrales Steuerungsmedium der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft anerkannt; in rechtsstaatlichen Regelungen werden die sozial verallgemeinerten Inhalte eines politischen Kompromisses anerkannt, auf den sich unter privatkapitalistischen Bedingungen die mit unterschiedlicher Macht ausgestatteten Klassen jeweils geeinigt haben. Vgl. dazu u.a. Frank Deppe, Wolfgang Abendroth und Antonio Gramsci, in: Forum Wissenschaft, 2/1993, Beilage S. IVff.; Joachim Blau, Sozialdemokratische Staatstheorie in der Weimarer Republik, Marburg 1980; Axel Honneth, Kritische Theorie, in: I. Fetscher/ H. Münkler (Hrsg.), Pipers Handbuch ..., a.a.O., S. 601ff., bes. S. 607 f. Heute, in der Zeit der "Abwicklungen" von Marx und der "Linken", gilt hingegen das dümmste Argument als professoral - so schreibt z.B. die Rechtsphilosophin Sibylle Tönnies aus Kiel über die "antirechtsstaatliche Grundhaltung" der Marx'schen Orthodoxie: "Jedem Linken war die Ablehnung der Rechtsstruktur selbstverständlich. Mit der ihr zugrundeliegenden Gleichheitsbehauptung galt sie als lediglich formal-abstrakt: sie teilte die Mängel des Tauschwertes im Unterschied zum Gebrauchswert" (Der Rest von Marx, in: Die Zeit, vom 20. Mai 1994, S. 60).

tes gebildet hatte, wurde in allen entwickelten kapitalistischen Ländern in den Jahren nach 1974/75 gebrochen. Diese Jahre waren zugleich eine Schwelle in der Entwicklung der Klassenkämpfe. Regierungen verbündeten sich mit dem Kapital, um Bedingungen herzustellen, die von den Geschäftsleuten als günstig für eine Wiederbelebung der Investitionen angesehen wurden, und sie drückten die Gewerkschaften in eine defensive Position. Von da an hörte der Tripatismus (i.e., das Kooperationsmodell des Korporatismus: Staat - Unternehmerverbände und Gewerkschaften handeln die "Sozialkontrakte" aus, F.D.) auf, die bestimmende Methode für die Regulierung der gesellschaftlichen Beziehungen der Produktion zu sein. Es bildete sich eine neue Struktur der Produktionsbeziehungen heraus, die dazu tendierte, die Arbeiterklasse in eine relativ gesicherte und geschützte Minderheit (einbezogen in korporatistische Regelungen auf der Unternehmens-ebene) und in eine fragmentierte und relativ ungeschützte Mehrheit von ArbeiterInnen in prekären Beschäftigungsverhältnissen (nonestablished workers) zu polarisieren."²⁷

Beachten wir hier zunächst einmal die Formulierung vom *Gesellschaftsvertrag* als der "ungeschriebenen Verfassung des historischen Blocks des neoliberalen Staates". Der historische Block meint die Herrschaftskoalition von weltmarktorientiertem Kapital, Staat und sozialdemokratischer Arbeiterbewegung nach 1947/48 - also mit dem Beginn des "Golden Age" und des Kalten Krieges. Die staatliche Wirtschafts- und Haushaltspolitik ist den wirtschafts- und konjunkturpolitischen Lehren des Keynesianismus verpflichtet. Sie sichert den Auf- und Ausbau des modernen Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaates. Der Hinweis auf die "ungeschriebene Verfassung" bezeichnet den Konsens zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen mit wesentlich gegensätzlichen Interessen als Ergebnis von Kämpfen und von internationalen Kräftekonstellationen (d.h. die Wirkungen des Kalten Krieges). Konsens wird darüber erzielt, daß Wirtschaftswachstum, Modernisierung, Hebung des Wohlstandes durch Löhne und staatliche Sozialleistungen, Transnationalisierung der Wirtschaft und nationale Sozialpolitik miteinander zu vereinbaren sind. Die Ziele dieser Politik - auch wenn sie nicht in der Verfassung oder in besonderen Gesetzen gefaßt sind (deshalb der Hinweis auf die "ungeschriebene Verfassung") - sind u.a. Vollbeschäftigung, Abbau sozialer Ungleichheit, allgemeine Sicherungen über die großen Sozialsysteme, Ausbau der gesellschaftlichen Infrastruktur (Bildung, Verkehr, Kommunikation), Anerkennung starker Gewerkschaften (diese letzten Politikfelder beziehen sich vor allem auf die westeuropäischen Verhältnisse²⁸).

4. Vertragsidee und Gerechtigkeit

Die Renaissance des Vertragsdiskurses wirft zugleich die Frage auf, ob es sich dabei um eine Wiederbelebung des klassischen naturrechtlichen Denkens handelt, das seit Thomas Hobbes die Konstitution des starken Staates, der Kunstmaschine des "Leviathan", auf einen fiktiven Akt in der Form eines Staatsgründungsvertrages begründet hatte: Der Staat ist "eine Person, bei der sich jeder einzelne einer großen Menge durch gegenseitigen Vertrag eines jeden zum Autor ihrer Handlungen gemacht hat, zu dem Zweck, daß sie die

27 Robert W. Cox, *Production, power, and world order. Social forces in the making of history*, New York 1987, S. 281.

28 Vgl. dazu u.a. Hartmut Kaelble, *Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980*, München 1987; zum "Modell Deutschland" als einer nationalen Konfiguration dieses Kompromisses vgl. Michael Bonder, Bernd Röttger, Gilbert Ziebura, *Deutschland in einer neuen Weltära. Unbewältigte Herausforderungen*, Opladen 1992, bes. S. 145ff.

Stärke und Hilfsmittel aller, wie sie es für zweckmäßig hält, für den Frieden und die gemeinsame Verteidigung einsetzt"²⁹. Die Individuen (als Privateigentümer) schließen frei und rational (aus Eigennutz) einen Staatsvertrag, mit dem sie dem "Leviathan" Souveränität, d.h. das - wie Max Weber später formulierte - "Monopol der legitimen physischen Gewaltsamkeit" übertragen. Auf diese Weise treten sie aus dem "Naturzustand" des "Krieges Aller gegen Alle" in den politisch-staatlichen Zustand der "Civil Society" über. Es ist diese strukturelle Spannung zwischen individueller Freiheit und Gesetz (das die individuelle Freiheit begrenzt und damit überhaupt erst als bürgerliches Freiheitsrecht konstituiert), die das Verhältnis von politischer Gewalt und Freiheits- bzw. Menschenrechten in der Geschichte der kapitalistischen Ordnung ausmacht.³⁰

Die begriffliche Konstruktion des Gesellschaftsvertrages zielt nicht allein auf eine rationale Begründung politischer Herrschaft, sondern auch auf eine Tauschbeziehung, wie sie von allen Vertragsformen geregelt wird. Die Individuen tauschen die Anerkennung der Souveränität gegen Sicherheit ein. Dieser Tausch muß - als Äquivalententausch - beständig erneuert werden. Darin wurzelt in letzter Instanz die Legitimität des bürgerlichen Staates. Jürgen Habermas hat kürzlich auf diese Wendung zur Legitimationsproblematik - in der Entwicklung der klassisch-naturrechtlichen Staatsphilosophie (bis zum 18. Jahrhundert) - aufmerksam gemacht: "Zunächst hatte man 'Volkssouveränität' als eine Eingrenzung oder Umkehrung der Fürstensouveränität verstanden, die auf einem Vertrag zwischen Volk und Regierung beruht (hier wäre an die sog. "Monarchomachen" zu denken und an die heftige Polemik von Jean Bodin gegen diesen Angriff auf die Souveränität, F.D.). Demgegenüber haben Rousseau und Kant Volkssouveränität nicht als einen Transfer von Herrschaftsgewalt von oben nach unten oder als Teilung der Herrschaft zwischen zwei Parteien begriffen. Für sie bedeutet Volkssouveränität vielmehr die Transformation der Herrschaft in Selbstgesetzgebung. An die Stelle eines historischen Paktes, des Herrschaftsvertrages, tritt hier der Gesellschaftsvertrag als ein abstraktes Modell für die Art und Weise der Konstituierung und Legitimation von Herrschaft. Dadurch verliert politische Gewalt den Charakter naturwüchsiger Gewalt: aus der 'auctoritas' der Staatsgewalt sollten die Reste der 'violentia' getilgt werden. Nach dieser Vorstellung 'kann nur der übereinstimmende und vereinigte Wille aller, sofern ein jeder über alle und alle über einen eben dasselbe beschließen ..., gesetzgebend sein' (Kant)."³¹

Seit dem 19. Jahrhundert "galt die Vertragsidee als ausrangiert, dem Denkstil vergangener Zeiten verhaftet und in ihrem normativen Anspruch durch den geschichtlichen Ausbau des demokratischen Verfassungsstaates längst überholt"³². Schon bis zum frühen 19. Jahrhundert waren zwei Einwände formuliert, die den fiktiven - und darin aber auch ideologischen - Charakter der Konstruktion des Gesellschaftsvertrages aufdeckten:

1. Der Gesellschaftsvertrag, der das privatrechtliche Tauschverhältnis zwischen formal gleichen Individuen auf die Sphäre der Öffentlichkeit ausdehnt, gründet gerade nicht auf gesellschaftlicher Gleichheit. Im Gegenteil - er ist ein Herrschaftsvertrag, der die Ungleichheit und Unfreiheit zugunsten der "Reichen" festschreibt - so z.B. die Kritik des

29 Thomas Hobbes, *Leviathan* (hrsgg. von I. Fetscher), Frankfurt 1976, S. 134/5.

30 Dies das Thema der klassischen Studie von Franz Neumann, *Die Herrschaft des Gesetzes* (1936), Frankfurt/Main 1980.

31 Jürgen Habermas, *Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Überlegungen zur europäischen Zukunft*, in: Nicole Dewandre und Jacques Lenoble (Hrsg.), *Projekt Europa*, Berlin 1994, S. 11ff., hier S. 14.

32 Wolfgang Kersting, *Vertrag, Gesellschaftsvertrag, Herrschaftsvertrag*, in: Otto Brunner u.a. (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Band 6, Stuttgart 1990, S. 901ff., hier S. 944.

jungen Rousseau in seinem "Diskurs über den Ursprung und die Grundlagen der Ungleichheit unter den Menschen" (1755)³³. Er mag sich dabei auch auf John Locke's Konstruktion des Gesellschaftsvertrages bezogen haben, die "dem Klassenstaat eine sittliche Grundlage gab, und zwar mit Hilfe von Postulaten über gleiche natürliche Rechte der Individuen. Im Rahmen der individualisierten Naturrechtsannahmen des 17. Jahrhunderts konnte ein Klassenstaat nur durch eine Lehre der allgemeinen Zustimmung legitimiert werden, die eine Klasse dem Staat eingliederte, ohne ihr die volle Mitgliedschaft in diesem zuzugestehen. Und gerade das leistete Lockes Theorie"³⁴. Die Marx'sche Kritik an dem universalistischen Anspruch der Menschenrechtserklärungen (als der Geburtsstunde der bürgerlichen Verfassungen) sowie an dem "wahren Eden der angeborenen Menschenrechte ... Freiheit, Gleichheit, Eigentum und Bentham" (MEW, 23, S. 189) führt diese Kritik nur fort.³⁵

2. Der zweite Einwand hat sich bald gegen die aus dem Privatrecht stammende Begründung des Gesellschaftsvertrages aus der individuellen Interessenlage der Vertragssubjekte gerichtet. Vor allem Hegel hat die Auffassung vertreten, daß der Staat nicht als Individuenaggregat zu begreifen und nicht in ein Geflecht von Privatbeziehungen zu zerlegen sei.³⁶

Diese Kritik begründete zunächst die konservative Staatsauffassung seit dem frühen 19. Jahrhundert in Deutschland: "Das rationalistische Staatsmodell als einer Maschine, worin die vom Konservatismus verworfene Vorstellung der individualistischen Vertragslehren beschlossen liegt, will diesen erst aus den Willensakten der Einzelnen herleiten. Demgegenüber behauptet die Politische Romantik, daß Staat und Gesellschaft von Anbeginn schon dagegewesen seien, da beide aus der Natur stammen. Der Staat ist somit dem Einzelnen je schon vorgegebene Seinsweise des Menschen, woraus folgt, daß nur durch die Rückbesinnung auf die Natur und das Wesen des Staates eine Regeneration der öffentlichen Angelegenheiten erhofft werden kann."³⁷

Ein weiterer Grund dafür, daß in der politischen Theorie des 20. Jahrhunderts - auch in der neueren Demokratietheorie³⁸ - auf die ursprüngliche naturrechtliche Begründung des Gesellschaftsvertrages verzichtet wird, wird von Noberto Bobbio so zusammengefaßt: "Zu den politisch relevanten Subjekten wurden immer mehr die Gruppen, Großorganisa-

33 Vgl. dazu u.a. Wolfgang Kersting, John Rawls. Zur Einführung, Hamburg 1993, S. 69/70.

34 C. B. Macpherson, Die politische Theorie des Besitzindividualismus, Frankfurt/Main 1973, S. 281/2. Der unbekümmerte Rückgriff auf Locke's Konzept vom Gesellschaftsvertrag (in Abgrenzung gegen Hobbes und Rousseau), den Robert Leicht (Was heißt heute noch liberal? in: Die Zeit, 3. Juni 1994, S. 3/4) vornimmt, vermag daher nicht zu überzeugen.

35 Es ist daher die Auffassung vertreten worden, "daß, soweit es die 'politische' Theorie im engen Sinne betrifft, Marx und Lenin Rousseau nichts hinzugefügt haben, außer der Analyse (die gewiß recht wichtig ist) der 'ökonomischen Grundlagen' für das Absterben des Staates". Lucio Colletti, Rousseau. Kritiker der "bürgerlichen Gesellschaft", in: ders., Marxismus und Dialektik, Frankfurt/M-Berlin-Wien 1977, S. 78ff., hier S. 130.

36 Im § 258 der "Rechtsphilosophie" schreibt er: "Wenn der Staat mit der bürgerlichen Gesellschaft verwechselt und seine Bestimmung in die Sicherheit und den Schutz des Eigentums und der persönlichen Freiheit gesetzt wird, so ist *das Interesse des Einzelnen als solcher* der letzte Zweck, zu welchem sie vereinigt sind, und es folgt hieraus ebenso, daß es etwas Beliebiges ist, Mitglied des Staates zu sein. - Er hat aber ein ganz anderes Verhältnis zum Individuum; indem er objektiver Geist ist, so hat das Individuum selbst nur Objektivität, Wahrheit und Sittlichkeit, als es ein Glied desselben ist." G. W. F. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, Hamburg 1955, S. 208.

37 Kurt Lenk, Deutscher Konservatismus, Frankfurt/ New York 1989, S. 84/85.

38 Vgl. u.a. Giovanni Sartori, Demokratietheorie, Darmstadt 1992.

tionen, Verbände unterschiedlicher Natur, Gewerkschaften der verschiedensten Berufsgruppen, Parteien mit den diversesten Ideologien ... und immer weniger die Individuen ... Das Volk als ideale (oder mystische) Einheit gibt es nicht mehr, sondern das Volk ist gespalten in entgegengesetzte und miteinander konkurrierende Gruppen, die ihre relative Autonomie gegenüber der Zentralregierung haben."³⁹ Bei Bobbio wird bereits eine Beziehung von Gesellschaft und politischem System reflektiert, die nicht allein durch die Organisation kollektiver Interessen, sondern vor allem auch durch die institutionelle Vermittlung des modernen Wohlfahrtsstaates charakterisiert ist. Claus Koch hat die Differenz zwischen dem "klassischen" (naturrechtlich begründeten) und dem modernen, wohlfahrtsstaatlichen Gesellschaftsvertrag folgendermaßen bestimmt: "Der klassische Gesellschaftsvertrag zur Begründung des bürgerlichen Staates hatte die ökonomischen Beziehungen und die in ihnen enthaltene Ungleichheit unbeachtet gelassen. Das gilt auch für die Erklärung der 'droits de l'homme et du citoyen'. Der Wohlfahrtsstaat nimmt die ökonomischen Beziehungen gewissermaßen in den Vertrag auf, indem er die ökonomische Ungleichheit positiv zu instrumentalisieren sucht, wobei er auf das Versprechen eines prinzipiell unendlichen Wachstums bauen muß - und damit nur den kapitalistischen Geist, der das Versprechen ursprünglich abgegeben hatte, beim Wort nimmt."⁴⁰

Die gegenwärtige Renaissance der Vertragsdiskurse ist freilich nicht ganz voraussetzungslos. Sie steht - mehr oder weniger bewußt - im Zusammenhang mit einer Wiederentdeckung und Reformulierung von Moralphilosophie und normativer politischer Philosophie, die unter dem Einfluß des Positivismus sowie des logischen Empirismus tot gesagt war, aber im Anschluß an John Rawls' "Theorie der sozialen Gerechtigkeit" (1971) - als sog. "Neokontraktualismus" - beständig an Einfluß gewonnen hat.⁴¹ Dabei ging es Rawls nicht um eine Fortführung der klassischen Theorien vom Gesellschaftsvertrag als dem Gründungs- und Legitimationsakt des "Leviathan". Vielmehr setzt die neue Vertragstheorie, die sich des methodischen Instrumentariums der Entscheidungs- und Sozialwahltheorie bedient, bei dem Gedankenexperiment an, welchen Zustand die Individuen vorziehen, wenn sie eine politische und soziale Gemeinschaft bilden. Deren Übereinkunft, der Vertrag, legt die Prinzipien fest, die für die Gemeinschaft gelten sollen. "Rawls hat vor allem auch - und das in der Geschichte der neuzeitlichen politischen Philosophie zum ersten Mal - das Rechtfertigungsmodell der allgemeinen Zustimmungsfähigkeit zur Entwicklung eines Grundsatzes der gerechten Verteilung kooperativ erarbeiteter, materieller Güter herangezogen und damit ein Prinzip der sozialen Gerechtigkeit aus dem Prinzip der individuellen rechtlichen Freiheit abgeleitet sowie den sozialstaatlichen Grundsatz als notwendige normative Erweiterung des Rechtsstaatsprinzips kenntlich gemacht."⁴²

Die Gerechtigkeitskonzeption von Rawls hat auf der einen Seite den neoliberalen Angriff auf den modernen Wohlfahrtsstaat beeinflusst, der diesen - soweit er über den "*Minimalstaat*" (Nozik), der seine Aufgaben über die Rechts- und Friedensleistungen

39 Noberto Bobbio, Die Zukunft der Demokratie, Berlin 1988, S. 14.

40 Claus Koch, Demokratie, sozialer Raum und Gewerkschaftspolitik in der Europäischen Union, unv. Man., Berlin 1993, S. 19.

41 Vgl. dazu auch Thomas Mierbach, Überholte Legitimität? Oder: auf dem Weg zu einem neuen Politikbegriff, Darmstadt 1990, bes. S. 59ff.; Gerhard Höhn, Renaissance der politischen Philosophie. Die jüngeren französischen Denker haben das kritische Erbe aufgegeben, in: Frankfurter Rundschau, 17. Mai 1994, S. 19.

42 Wolfgang Kersting, a.a.O., S. 20/21.

hinaus ausdehnt - als Verletzung der natürlichen Rechte der Individuen attackiert. Soziale Gerechtigkeit kann nur distributive, nicht aber durch sozialstaatliche Interventionen vermittelte, Gerechtigkeit sein.⁴³ Auf der anderen Seite hat der sog. "Kommunitarismus" in dieser Debatte, die durch Rawls angestoßen wurde, die liberale Prämisse von der Rationalitätserwägung der freien Individuen in Frage gestellt. Das Individuum - so argumentieren die Kommunitaristen gegen Rawls, schärfer aber noch gegen die Neoliberalen - ist sozial eingebettet und gesellschaftlich konstituiert, vor allem durch tradierte Wertesysteme und Kulturformen. Zwischen der Norm der sozialen Gerechtigkeit und der moralischen Subjektivität der Individuen besteht daher ein unmittelbarer Zusammenhang. Die Hoffnungen und Ideale der Gesellschaftskritik - so Michael Walzer - haben "einen wirklichen Ort - in unserer 'Seele', in unserem alltäglichen Bewußtsein von der moralischen Welt ... moralische Empfindsamkeit ist das Rüstzeug für das Überleben der Kritik"⁴⁴.

Die zunehmende Aufmerksamkeit, die diesen Gerechtigkeitsdiskursen sowie der Entdeckung des "moralischen Bewußtseins" in der sozial- und politikwissenschaftlichen Diskussion unserer Tage zuteil wird, kann hier nicht abschließend bewertet werden. Die Rehabilitierung normativer Reflexion verweist allerdings auf einen doppelten Beziehungskontext, der auch für die eher gesellschaftspolitisch orientierte Debatte über den neuen Gesellschaftsvertrag konstitutiv scheint. Auf der einen Seite deutet sich darin das Bestreben an, daß kritische Gesellschaftstheorie, die Fortführung der Kritik der "instrumentellen Vernunft", die "intersubjektiven Voraussetzungen der menschlichen Identitätsentwicklung" mit heranziehen und daher auch "Anerkennungspathologien" in das Zentrum der Zeitdiagnose rücken muß.⁴⁵ Dazu gehört auch die Forderung nach einer "fundamentalen Revision" des scheinbar übermächtigen Einflusses der Luhmann'schen Systemtheorie in den Sozialwissenschaften. Der notwendige Ausbruch aus dem "eisernen Käfig" der Systemtheorie wird von Richard Münch - der selbst der sog. "Parsons-Orthodoxie" zugerechnet wird - folgendermaßen beschworen: "We are no longer allowed to attribute the problems, risks, harms, superdangers and disasters produced by modern society simply to the self-referential working of autopoietic systems, particularly to the self-referential working of the economy. In fact, it is completely the other way round. It is the *cooperation* of the economy with cultural reflection, solidarity-expansion and political decision-making which is the heart of modern society's production of dangers and disasters!"⁴⁶ Hier klingt schon das zweite Motiv an, das die sozialwissenschaftliche und politische Theorie herausfordert. Es ist der Druck, der von den realen sozialen und ökologischen Bestands- und Entwicklungsproblemen entwickelter kapitalistischer Gesellschaften der Gegenwart ausgeht und die Sozialwissenschaften - sollen sie nicht noch schneller in die politische Bedeutungslosigkeit absinken - sowie die "moralische Empfindsamkeit" der Gesellschaftskritik herausfordert.⁴⁷

43 Vgl. dazu Fußnote 13.

44 Michael Walzer, Zweifel und Einmischung. Gesellschaftskritik im 20. Jahrhundert, Frankfurt/Main 1991, S. 316 und S. 313.

45 Vgl. dazu Axel Honneth, Die soziale Dynamik von Mißachtung. Zur Ortsbestimmung einer kritischen Gesellschaftstheorie, in: Leviathan, Jg. 22 (1994), Nr. 1, März 1994, S. 78ff., hier S. 89.

46 Richard Münch, The contribution of German social theory to European sociology, in: B. Nedelmann/ P. Sztompka (Eds.), Sociology in Europe. In search of identity, Berlin/ New York 1993, S. 45ff., hier S. 58.

47 Warnfried Dettling (der CDU-Reformer) hat - unter Bezug auf den amerikanischen Sozialforscher Daniel Yankelovich - diesen Zusammenhang so angesprochen: Heute "spitzt sich die soziale Frage zu. Die Gesellschaft wird, auch in sozialer Hinsicht, zu einem Nullsummenspiel, bei dem den einen nur gegeben werden

5. Das gesellschaftliche und politische Terrain

Ich komme nunmehr auf die in den ersten Abschnitten aufgeworfenen Fragen zum "neuen Gesellschaftsvertrag" zurück und fasse zunächst einmal kurz zusammen. Die Debatte über den "neuen Gesellschaftsvertrag" ist *erstens* eine Form der gesellschaftstheoretischen und politischen Reflexion der gegenwärtigen Krisenerfahrungen - und zwar im doppelten Zusammenhang: erstens der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise und der "postkommunistischen" Transformationskrise; zweitens im Erfahrungszusammenhang einer strukturellen Krise des industriekapitalistischen Zivilisationstyps (in seinen nationalen wie globalen Dimensionen). Insofern gründen sich alle Beiträge zum "neuen Gesellschaftsvertrag" auf die Basisprämisse, daß der Formationswechsel in der kapitalistischen Entwicklung unserer Zeit von einer Erosion bzw. Erschöpfung des alten Regulationsmodus ausgeht: "Die industrielle Produktionsweise, der Konsumismus und die bisherige Gestalt des Sozialstaates sind auch in Deutschland am Ende. Die heutigen Entwicklungsformen sind ausgereizt."⁴⁸

Zweitens bewegt sich diese Debatte in einer Spannweite von weit auseinanderliegenden gesellschaftspolitischen Interessen und Grundsatzpositionen. Auf der einen Seite verstehen die Neoliberalen und Neokonservativen unter einem "neuen Gesellschaftsvertrag" politische Mehrheiten für den endgültigen Abschied von dem alten rechts- und sozialstaatlichen Modell der Nachkriegszeit; das heißt: Abschied von einem Politikkonzept, das - in letzter Instanz - darauf gerichtet war, gesellschaftliche Probleme (wie sie die destruktive Dynamik eines dem Selbstlauf überlassenen Kapitalismus in der Form nationaler und globaler sozialer Spaltungen und ökologischer Risiken notwendig hervorbringt) so zu entschärfen, daß sie nicht mehr die Gefahr einer inneren sozialen und politischen Destabilisierung erzeugen. Daß der Konsens über dieses Politikkonzept auch der Systemkonkurrenz und der Logik des Kalten Krieges geschuldet war, tritt erst nach dessen Ende allmählich ins Bewußtsein: der "Paradiesgegner" des Kapitalismus, der Kommunismus, hat sich "verkrümelte" und der "sozialstaatlich und demokratisch gebändigte Kapitalismus gerät aus den Fugen"⁴⁹.

Auf der anderen Seite steht die Forderung nach einer "intelligenteren Regulierung" bzw. nach einem neuen "industriepolitischen Dialog". Diese - sozialdemokratisch zu nennende - Forderung nach einer Revitalisierung korporatistischer Verhandlungsmuster zwischen Unternehmern, Gewerkschaften und Staat konzentriert sich auf die Fragen der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft auf dem Weltmarkt (sie akzeptiert mithin die Prämissen der sog. "Standortdebatte") sowie auf die Probleme der industriellen Standort- und Arbeitsplatzsicherung im Osten Deutschlands. Das "alte Konzept" des deutschen Produktionsmodells "greift nicht mehr, seitdem in den Schwerpunktmärkten der deut-

kann, was den anderen genommen wird. Bei sinkenden Arbeitseinkommen werden sich viele fragen, warum sie eigentlich für die anderen sorgen sollen, wo sie doch mit sich selbst und ihren eigenen Problemen genug zu tun haben. In Zeiten wie diesen werden auch Solidarität und gesellschaftliche Moral zum knappen Gut. Das muß nicht bedeuten, daß sich die Gesellschaft hin zum Sozialdarwinismus entwickelt aber sie stellt in jedem Falle die Solidarität der Mehrheit auf eine harte Probe. *Die moralischen Grundlagen für eine solidarische Gesellschaft müssen neu ausgehandelt werden* ... Eine Standortdebatte, die den menschlichen und 'moralischen' Faktor, die Dynamik zwischen Wirtschaft und Werten links oder rechts liegenläßt und nur über Ökonomie redet, wird am Ende auch in wirtschaftlicher Hinsicht wenig erfolgreich sein" (Die Zeit, 3. Juni 1994, S. 23).

48 So Gregor Gysi, Plädoyer für einen neuen Gesellschaftsvertrag (Ingolstädter Manifest), in: Neues Deutschland, 17. Februar 1994, S. 10.

49 Ulrich Beck, Die Erfindung des Politischen., a.a.O., S. 57/58.

schen Wirtschaft Mitbewerber auftreten, die dieselben Qualitäten kostengünstiger als sie selbst anbieten und die wettbewerbsbestimmenden Innovationen schneller als sie präsentieren können". Eine Modernisierung - vor allem aber eine damit verbundene Politik zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen - wird blockiert, wenn einerseits die Unternehmer darauf mit einer Strategie der Kostenreduzierung (Abbau von "Spitzenlöhnen" und "exorbitanten Sozialleistungen") reagieren, und damit die Gewerkschaften in eine radikalisierte Defensivposition zwingen, die ihren eigenen Niedergang und Machtverlust forciert, andererseits den Dialog über die "Reform des schwach gewordenen Produktionsmodells" verhindert. Gegen die "strukturkonservativen Kräfte" in beiden "Lagern" müssen sich Modernisierer zusammenfinden, die die "Forderung nach einer umfassenden Restrukturierung der Wirtschaft in Deutschland" ernst nehmen, "die keine Tabus kennt - unternehmensseitige so wenig wie gewerkschaftliche - und die Bereitschaft aller Akteure, sich die praktische Umsetzung dieser Einsicht im Interesse robuster wirtschaftlicher Verhältnisse und guter Arbeitsplätze zu eigen zu machen"⁵⁰.

Solche - dialogorientierte Pakte - werden auch im Bereich der Sozialpolitik gefordert. Die Brüsseler EG-Kommission hat in ihrem "Weißbuch" für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung Ende 1993 von der Notwendigkeit der Erneuerung des europäischen Gesellschaftsmodells gesprochen: "Wir sind an einem Punkt angelangt, an dem in vielen Mitgliedstaaten das Funktionieren der sozialen Sicherung überprüft wird; Ziel ist es dabei, sie effizienter zu gestalten, eine Senkung der Kosten durch mehr Mitverantwortung und stärkere Selektivität herbeizuführen. Die Erneuerung des europäischen Gesellschaftsmodells erfordert eine weniger passive und stärker aktive Solidarität: zunächst einmal Solidarität derer, die Arbeit haben, mit denen, die keine haben. Dieser Kerngedanke wurde in den vergangenen zehn Jahren in Tarifgesprächen und -verhandlungen völlig außer acht gelassen. Wir schlagen nun eine Art europäischen Sozialpakt vor, der auf einem einfachen Grundsatz beruht, in seinen Modalitäten aber jeweils den Besonderheiten der einzelnen Staaten und der einzelnen Unternehmen anzupassen sein wird. Gemäß den Grundsätzen einer dezentralen und auf der Subsidiarität fußenden Wirtschaft werden die Gewinne aus dem Produktivitätszuwachs weitgehend Investitionen mit Zukunft und der Schaffung neuer Arbeitsplätze zugeführt."⁵¹ Allerdings vermag die EG-Kommission nicht zu sagen, wie denn eine solche "Investitionslenkung" - auf der Ebene der Europäischen Union wie auf der Ebene ihrer Mitgliedstaaten - politisch und institutionell durchgeführt werden soll.

Eine dritte Position schließlich versteht den neuen Gesellschaftsvertrag als ein Konzept strategischer Reformen, das zugleich mit der "Vision einer lebenswerten Welt" (Gysi) verbunden wird. Damit wird über den Bereich der Industrie- und der Sozialpolitik weit hinausgegangen zu einer Programmatik der "Gesellschaftsreform" in der Perspektive einer "globalen ökologischen und sozialen Revolution". Diese kann freilich nur gelingen, wenn verschiedene gesellschaftliche Gruppen den Dialog eröffnen und über "runde Tische" miteinander kommunizieren.⁵² Auch bei dieser weiterreichenden Perspektive klingt

50 Horst Kern, Intelligente Regulierung. Gewerkschaftliche Beiträge in Ost und West zur Erneuerung des deutschen Produktionsmodells, in: Soziale Welt, 1/1994, S. 33ff., hier S. 34/35.

51 Bulletin der EG (Luxemburg), Beilage 6/1993, S. 16/17; vgl. dazu kritisch Karl Georg Zinn, An der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Sozialismus, 4/1994, S. 4ff.

52 In dem von Gregor Gysi (PDS) vorgestellten "Manifest" (vgl. Fußnote 46) wird dabei an die historischen Erfahrungen beim Zustandekommen des ersten "New Deal" erinnert (allerdings entbehren diese Bezüge nicht einer gewissen idealistischen Übertreibung, nicht allein in Bezug auf die USA der 30er Jahre, sondern

noch das Motiv mit, daß sich der historische Block für einen neuen Gesellschaftsvertrag letztlich dem Wirken einer - die Partikularinteressen der beteiligten Gruppen, Klassen, gesellschaftlichen und politischen Kräfte übergreifenden - universellen Vernunft verdanken wird, die angesichts der globalen Krisenprozesse eine neue "Verantwortungsethik" auch für die politischen Akteure erzwingt.

6. Der Vertrag als zeitweiliger "Waffenstillstand"

Der Vertragsdiskurs scheint deshalb unübersichtlich, weil sich in ihm nicht allein unterschiedliche Interessen artikulieren, sondern weil er verschiedene Dimensionen von Politik berührt. Auf der einen Seite handelt es sich dabei um den *Prozeß*, d.h. auch um den politischen und sozialen Konflikt, der über die Auflösung des alten zur Durchsetzung eines neuen Gesellschaftsvertrages führt. Zum anderen müssen die *Gegenstände* dieses Konfliktes und dann auch von Verhandlungen unterschieden werden, die die Handlungsfelder des Vertragsdiskurses bilden. Und schließlich geht es dabei um die *Formen der Verhandlungen sowie der politisch-institutionellen Arrangements*, in denen die "ungeschriebene Verfassung des historischen Blocks" (Cox) eine vorläufige Gestalt gewinnt.

Die Anerkennung des Vertragsdiskurses als eines Referenzrahmens für die Debatte über "strategische Reformen" (Dahrendorf) impliziert allerdings zugleich die Anerkennung bestimmter Regeln und Normen, die jedem Vertrag - als der Regelungsform der privatrechtlichen wie der öffentlich-rechtlichen Beziehungen in der "civil society" - eingeschrieben sind. Die Subjekte von Verträgen haben unterschiedliche, gegensätzliche Interessen. Bei spontaner Übereinstimmung von Interessen bedarf es keines Vertrages. Über die Rechtsform des Vertrages erkennen sich die Subjekte wechselseitig als Repräsentanten unterschiedlicher Interessen an, sofern mit dem Vertrag ein Tauschverhältnis begründet wird, das von beiden Seiten als "gerecht" - also als ein Verhältnis der Äquivalenz - anerkannt wird. Selbstverständlich handelt es sich dabei um einen "Idealtypus" vertraglich geregelter Tauschbeziehungen, der seinerseits die ideologische Funktion hat, die materiale Substanz ungleicher Tauschverhältnisse zu verschleiern. Die Vertragsform ist daher genauer als Ausdruck eines Kompromisses zwischen (individuellen bzw. kollektiven) Subjekten zu betrachten; "die institutionellen Gebilde einer Gesellschaft sind gar nicht anders denn als momentane Fixierungen der sozialen Vereinbarungen zu verstehen, auf die sich die verschiedenen Interessengruppen entsprechend ihrem jeweiligen Machtpotential einlassen"⁵³.

auch in Bezug auf die Bedeutung und Wirkung des sozialdemokratischen Reformismus in der Zwischenkriegsperiode): "Wo geschichtlich Gewerkschaften, aufgeklärte Unternehmer, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit realisierbaren Projekten und Politikerinnen und Politiker mit humanen Visionen und einem pragmatischen Blick für neue Chancen antraten, konnte in Krisen der Weg in die Armut, die Reaktion und den Krieg versperrt werden. Sozialstaat, soziale Einhegung des kapitalistischen Marktes, New Deal waren einmal erfolgreich gegen den sozial verantwortungslosen Staat, gegen die absolute Macht des Kapitals auf dem Arbeitsmarkt und gegen die Ideologie der Ungestaltbarkeit der Marktwirtschaft angetreten. Sie haben den Pessimismus eines alternativlosen Weiter-So Lügen gestraft. Heutige Veränderungen müssen viel weitreichender sein, und sie können viel erfolgreicher werden". Vgl. dazu auch Harald Werner, Anmerkungen über Gesellschaftsvertrag, Klassenkompromiß und Wirtschaftsdemokratie am Ende einer Epoche, in: ders. (Hrsg.), Wirtschaftsdemokratie. Eine alte Antwort neu befragt, Berlin 1994, S. 50ff.

53 So Axel Honneth, Kritische Theorie, a.a.O., S. 608, wo er sich mit der Rechts- und Verfassungstheorie von Franz Neumann und Otto Kirchheimer befaßt.

Für die Politik bedeutet eine vertragliche Regelung die Herstellung eines zeitweiligen Friedens bzw. eines Waffenstillstandes, denn die Kontrahenten verpflichten sich mit der Unterschrift unter den Vertrag, auf Gewalt zu verzichten bzw. für die Dauer des Vertrages keine über diesen hinausgehenden Forderungen durchsetzen zu wollen. Das schließt nicht aus, daß während der Geltungsdauer des alten Vertrages neue und weiterreichende Forderungen für neue vertragliche Regelungen erhoben werden. Dies ergibt sich schon aus der unterschiedlichen Interessenlage der beteiligte Subjekte sowie aus dem *zeitweiligen* Charakter vertraglicher Vereinbarungen (sowie aus fortbestehenden gesellschaftlichen Machtasymmetrien zwischen den Vertragskontrahenten). Insofern besteht zwischen der historischen Dynamik der sozialen und politischen Konflikte und Kämpfe und den Funktionsbedingungen von Verträgen kein Widerspruch; die Inkompatibilität - damit der dynamische und veränderbare Charakter von Vertragsbeziehungen als Gegenstand des politischen und sozialen Konflikts - gehört vielmehr zu einer realistischen Bewertung der Funktion und Reichweite von Verträgen in bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaften. Daher erscheint es auch zweifelhaft, den Vertrag - ergänzt um die Voraussetzung der öffentlichen Kommunikation, die die Debatte um die Inhalte solcher Verträge garantiert - gleichsam zur Idealfigur einer zivilgesellschaftlichen Politik zu hypostasieren.

7. Inhalte der Auseinandersetzung um den "neuen Gesellschaftsvertrag"

Für die gegenwärtige Debatte um den neuen Gesellschaftsvertrag stehen die ihn fest-schreibenden politisch-institutionellen Arrangements noch nicht im Vordergrund. Vielmehr bezieht sie sich in erster Linie auf einen Prozeß, in dem "das Alte stirbt, aber das Neue (noch) nicht entsteht"⁵⁴. Dabei handelt es sich um einen doppelten Prozeß, der die ökonomische und politische Entwicklung in den westlichen Metropolen seit den 70er Jahren auszeichnet: auf der einen Seite die Krise des fordistischen Entwicklungsmodells (andere haben in diesem Zusammenhang schon früh von der Krise des "sozialdemokratischen Staates" gesprochen⁵⁵), die sich in "systemischen Ungleichgewichten" (B. Lutz), in Massenarbeitslosigkeit und Armut, in der Krise der Institutionen des Wohlfahrtsstaates, aber auch in der politischen Krise der klassischen Arbeiterbewegung (sozialistische und kommunistische Parteien und Gewerkschaften) äußert⁵⁶; auf der anderen Seite die seit den späten 70er Jahren bestehende "neokonservative Hegemonie", die auf die Steuerungsfunktionen des Marktes sowie auf Deregulierung und Privatisierung vertraut, die allerdings angesichts zunehmender ökonomischer Defizite (Abschwächung von Wachstum und Produktivität), sozialer Spaltungen (national und global) sowie angesichts verfallender Legitimationsreserven⁵⁷ Anfang

54 So - in Anlehnung an Antonio Gramsci - Elmar Altvater, Sachzwang Weltmarkt, Hamburg 1987, S. 23.

55 Vgl. dazu u.a. Christine Buci-Glucksmann und Göran Therborn, Der sozialdemokratische Staat, Hamburg 1982; neuerdings Bob Jessop, Regulation und Politik, in: Alex Demirovic u.a. (Hrsg.), Hegemonie und Staat, Münster 1992, S. 232ff.

56 Dieser Prozeß, der in Westeuropa bereits in der Mitte der 70er Jahre einsetzte, scheint sich - ungleichzeitig - nunmehr in Skandinavien mit der Erosion der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und den politischen Erfolgen neoliberaler Kräfte zu wiederholen. Der Beitritt zur Europäischen Union wirkt dabei offensichtlich als Katalysator für den Abschied vom alten Modell.

57 So haben die Parteien bzw. die Parteienkoalitionen, die für die Propagierung und Umsetzung des "liberalen Produktivismus" (Liepitz) verantwortlich waren, in fast allen Ländern schwere Wahniederlagen hinnehmen müssen.

der 90er Jahre in die Defensive geraten ist. Die Debatte über die Notwendigkeit eines neuen Gesellschaftsvertrages reflektiert ja gerade die Grenzen, an die die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gestaltungskonzepte geraten sind, die sich mehr oder weniger auf die klassischen Prämissen der bürgerlichen Nationalökonomie (und auf die jeweiligen Akzentverschiebungen im Hinblick auf die Beziehung zwischen Markt und Staat) berufen.⁵⁸

Die Handlungs- und Verhandlungsfelder, die bei der Debatte über den "neuen Gesellschaftsvertrag" (bzw. über ein "New Deal", über einen "industriepolitischen Dialog", über einen Sozial- und Beschäftigungspakt usw. usf.) thematisiert werden, lassen sich in drei Fragenkomplexe aufgliedern:

1. Die allgemeinste Frage betrifft den Typ der ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungslogik insgesamt. Der kapitalistische Wachstumstyp fordert - aufgrund der geradezu schrankenlosen Vernutzung nicht erneuerbarer Ressourcen und der Zerstörung der Natur durch ökonomisches Handeln, durch Produktion und Konsum - die Notwendigkeit eines globalen Umdenkens und einer Reorganisation der Akkumulation heraus. "Das System der marktwirtschaftlich orientierten Länder beruht auf dem Prinzip des Wettbewerbs und fördert den Eigennutz und letztlich die Habgier. Gäbe es keinerlei Beschränkungen, würde das brutale Wirken der Marktkräfte zu Ausbeutung, Vernachlässigung sozialer Aufgaben, Zerstörung der Umwelt und Verschwendung von Ressourcen führen, die lebenswichtig für die Zukunft sind."⁵⁹

Die systemischen Störungen der Proportionalität von Wachstum, Produktivitätsentwicklung (Modernisierung) und der Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums lassen erkennen, daß sich die relative Kohärenz der Tauschbeziehungen, die den fordistischen Gesellschaftsvertrag auszeichnete, transnational und national aufgelöst hat. Die Globalisierung der Märkte, der mit den "neuen Technologien" verbundene (einzelwirtschaftliche) Produktivitätsschub sowie die zunehmende Bedeutung des internationalen Finanzkapitals ("Casino-Kapitalismus") haben die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung, für die Parallelität von Wirtschaftswachstum und Reallohnsteigerungen sowie für die materielle Absi-

58 Seit Anfang der 90er Jahre haben sich Ökonomen mit der Frage befaßt, ob in der "Schlacht auf dem Weltmarkt" zunehmend auch ein Kampf zwischen unterschiedlichen Kapitalismus-Modellen stattfindet: auf der einen Seite das US-amerikanische Modell, das auf den Markt, auf den individuellen Erfolg und den schnellen finanziellen Gewinn ausgerichtet ist; auf der anderen Seite das westeuropäische (und z.T. das japanische) Modell, das "den gemeinschaftlichen Erfolg, den Konsens und das langfristige Vorausdenken ... favorisiert", so Michel Albert, *Kapitalismus contra Kapitalismus*, Frankfurt/New York 1992, S. 25; vgl. dazu auch Frank Deppe, *Jenseits der Systemkonkurrenz*, a.a.O.; Daniel Burstein, *Weltmacht Europa*, München 1991; Lester Thurow *Head to Head. The coming economic battle between Japan, Europe and America*, New York 1992. Daß die Prognosen solcher "Trendökonomien" heute einem schnellen Verfall ausgesetzt sind, zeigt sich darin, daß schon Anfang 1994 - angesichts der Erholung der Konjunktur in den USA - die Thesen von Albert und Thurow als "nicht mehr en vogue" gelten. Statt dessen werden Visionen über den "Unternehmensführer der Zukunft", wie sie z.B. Michael Hammer vertritt, erneut hoch gehandelt: "Visionär müsse der sein, kommunikativ aber auch ein leg breaker - einer, der knallhart jeden schaft, der nicht mitzieht ... Hammer zitierte noch den Mafia-Boss Al Capone mit dem Motto: 'Ein freundliches Wort und eine Knarre sind überzeugender als ein freundliches Wort'". Uwe Jean Heuer, *Mode nach dem alten Strickmuster. Der amerikanische Kapitalismus wird wieder zum Vorbild stilisiert*, in: *Die Zeit*, 25. Februar 1994, S. 28.

59 Alexander King/ Bertrand Schneider, *Die globale Revolution. Ein Bericht des Rates des Club of Rome*, Spiegel-Spezial, Hamburg 1991, S. 110; vgl. auch Elmar Altvater, *Die Zukunft des Marktes*, Münster 1991, S. 237ff.

cherung der wohlfahrtsstaatlichen Apparate untergraben.⁶⁰ Damit sind auch die Instrumente stumpf geworden, die - im Rahmen des fordistischen "großen Kompromisses" - diese Kohärenz zu reproduzieren hatten.⁶¹ Der neue Gesellschaftsvertrag - als politische Gestaltungsaufgabe - hätte eine Antwort zu geben, wie die marktgesteuerte, destruktive Dynamik dieser strukturellen Disproportionalität überwunden werden kann.

Ulrich Jürgens und Frieder Naschold haben im Blick auf die ökonomische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland auf den "Leidensdruck" und das weitreichende Krisenbewußtsein hingewiesen, das sich in den 80er Jahren im Modernisierungsdiskurs artikuliert hat. "Mit der nachlassenden Produktivitäts- und Innovationsdynamik der deutschen Industrie in den 80er Jahren ergeben sich enorme Spannungen in der Trias der drei makroökonomischen und wohlfahrtsökonomischen Größen von Erwerbstätigenvolumen, Produktivitätsentwicklung und Wohlfahrtsniveau und deren zugrundeliegenden institutionellen Strukturen". Da die Fortschreibung einer Politik des Status quo eher kontraproduktiv wirken muß, schlagen sie "ein Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Verbänden" als eine "neue produktive Gesamtlösung" vor: "gleichsam ein neuer Produktivitäts- und Sozialpakt an den kritischen Stellen von industrieller Arbeit und sozialer Wohlfahrt"⁶².

2. Daraus ergibt sich schon die weitere Frage nach der Funktion und Reichweite nationalstaatlicher Politik? Die These vom Verfall des Nationalstaates - seiner Steuerungskompetenz und Souveränität - unter dem Druck des "Sachzwanges Weltmarkt" greift zu kurz; denn die "Ohnmacht" des Nationalstaates ist eben auch eine Konsequenz jener neoliberalen Deregulierungspolitik, die den Casino-Kapitalismus fördert und sich auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen, d.h. der Wettbewerbsfähigkeit der transnationalen Konzerne auf den Märkten der Triade, konzentriert.⁶³ Das Konzept eines neuen Gesellschaftsvertrages zielt gerade auf eine qualitative Veränderung dieser Orientierung - auf der globalen Ebene geht es um Vereinbarungen, die die Ursachen der monetären und finanziellen Spekulationsgeschäfte beseitigen und neue Regime für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen etablieren; auf der europäischen Ebene geht es dabei um die Ausgestaltung der sozialpolitischen und demokratischen Strukturen der Europäischen Union, um auf diese Weise die Handlungskorridore nationaler und transnationaler Regulierung neu zu vermessen.

60 "Wenn Arbeit ... nicht mehr für alle da ist, und wenn die Beschäftigungspolitik des Nationalstaates angesichts des 'Sachzwangs Weltmarkt' scheitert, werden mit der Krise der Erwerbsarbeit auch die Grundfesten des Sozialstaates erschüttert: die Finanzierung der Kosten wird schwieriger, zumal diese gleichzeitig steigen ... Arbeit kann nicht mehr als formelle Erwerbsarbeit definiert werden, die das Zentrum des sozialstaatlichen Regelwerks bildet, um die sich die Leistungen ebenso wie der Finanzierungsmodus drehen". Elmar Altvater, Die Arbeitgesellschaft muß umgepolt werden, in: Freitag, 3. Juni 1994, S. 6.

61 Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf (Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung, Münster 1993) haben nachgewiesen, daß die "fordistische Tarifpolitik" der Gewerkschaften ebenso wie der Sozialstaat - als zwei wesentliche Grundpfeiler des alten "Gesellschaftsvertrages" - durch die heutigen Prozesse der ökonomischen Transnationalisierung sowie durch den Primat der monetären Politik in der EG (vgl. die Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion nach den Verträgen von "Maastricht") prinzipiell in Frage gestellt werden.

62 Ulrich Jürgens/Frieder Naschold, Entwicklungspfade der deutschen Industrie in den 90er Jahren, in: Die Mitbestimmung, 1/1994, S. 11ff., hier S. 17.

63 Vgl. dazu Frank Deppe/ Michael Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) Nr. 10, Marburg 1993, bes. S. 18ff. und S. 69ff.

3. Wie lassen sich die "Freisetzungseffekte" der "neuen Betriebsweise"⁶⁴ mit einer politischen Gestaltung der gesellschaftlichen Umfeldbedingungen der materiellen Produktion verbinden? Die Arbeitszeitverkürzung wird u.a. von André Gorz als Kernelement eines neuen Gesellschaftsvertrages bezeichnet. Diese muß aber mit der Schaffung neuer qualifizierter Arbeitsplätze verbunden werden, die eben nicht durch die Selbststeuerung der Marktkräfte, sondern nur durch die - politisch vermittelte - Schaffung qualifizierter und auch gut bezahlter Arbeitsplätze im Bereich der Dienstleistungen (ökologischer Umbau, Gesundheitswesen, soziale Dienste, Bildung, Wissenschaft) erreicht werden kann. "Produktionsmodernisierung in Verbindung mit integriert-produktiven Beschäftigungsstrategien erfordert eine neue Akzeptanz des Zusammenhanges von Produktion und Verteilung, und dies gelingt nicht - wie die internationalen Erfahrungen zeigen - ohne eine stärkere Egalisierung der Organisationsstrukturen der Firmen bei der betrieblichen Leistungsmobilisierung und von Arbeitszeit/-einkommen bei der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungspolitik."⁶⁵

Ein solcher "Produktivitätspakt" könnte aber nur erfolgreich sein, wenn gleichzeitig auf der Ebene der staatlichen Politik 1. soziale Sicherungen ausgebaut werden; 2. eine unterschiedene Modernisierungspolitik⁶⁶ betrieben wird, und 3. die staatliche Politik - vor allem im Bildungs- und Wissenschaftsbereich - Umschulung und Requalifizierung ermöglicht. Das würde bedeuten, daß der Staatsanteil am privat produzierten Reichtum erhöht wird (durch gezielte Steuererhöhungen für die Vermögenden sowie vor allem durch Umverteilungen innerhalb der staatlichen Budgets), um überhaupt einen solchen Pakt - und seine Tauschprinzipien - zu ermöglichen. Hier also liegen die Konfliktfelder für soziale und politische Auseinandersetzungen (vom Betrieb, der Ebene der Tarifpolitik bis hin zur Frage der gesellschaftspolitischen Neuorientierung): z.B. die Frage der Entschuldung der öffentlichen Haushalte durch Beseitigung von Massenarbeitslosigkeit und Armut, oder die Frage nach der politischen Kontrolle des "Casino-Kapitalismus" als Voraussetzung für den Kampf um eine - die Produktivitätspakte - ergänzende Qualifizierungs- und Beschäftigungsoffensive.

Die Qualität dieser neuen Politik kann nicht allein daran gemessen werden, welche Steuerungs- und Regulationsfunktionen *der Staat* übernimmt bzw. neu definiert, sondern eben auch daran, daß durch eine neue Politik zugleich ein breiter Korridor und damit Freiräume für gesellschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten geschaffen werden. Das ist der Kern der demokratischen Frage heute. Das neue Projekt kann nur "gelingen, wenn neben einer anderen Verteilung der gesellschaftlichen Arbeit Lebensbereiche wie Wohnen, Gesundheit, Kultur und Wissenschaft aus der Marktkoordination herausgenommen werden und doch zugleich auf unbürokratische Weise mit den notwendigen gesellschaftlichen Mitteln ausgestattet werden ... Wirtschaftliche und industrielle Demokratie läßt großen Spielraum für eine Vielfalt von Eigentums-, Unternehmens- und Direktionsformen"⁶⁷.

64 Zur Debatte um den "Toyotismus" bzw. um "lean production" vgl. Frank Deppe, Gestaltungskompetenz und Gegenmacht. Antworten auf die "Verschlankung" von Produktion und Gesellschaft, in: Sozialismus, 2/1993, S. 24ff.

65 U. Jürgens/F. Naschold, a.a.O., S. 17.

66 "Modernisierung" kann hier nicht allein als durch den Weltmarkt vermittelte Anpassung an das fortgeschrittenste Niveau verstanden werden. Vielmehr geht es dabei auch und vor allem um Modernisierungsprozesse, die z.B. mit der Implementierung neuer energiesparender Technologien (Bsp.: Solartechnologie) oder mit einer grundlegenden Veränderung der Verkehrssysteme (Abschied vom "Autowahn") verbunden sind.

67 Joachim Bischoff/Michael Menard, Weltmacht Deutschland? Hamburg 1992, S. 177.

Alain Liepitz hat die Elemente eines neuen "großen Kompromisses", eines alternativen Entwicklungsmodells für die Zukunft, folgendermaßen zusammengefaßt:

- "Ein neuer Lohnpakt, der das Engagement der Arbeiter für die Produktion im Tausch gegen deren Kontrolle über die Einführung neuer Technologien, eine dynamische Garantie der Beschäftigung und eine Vermehrung der Freizeit vertraglich aushandelt.
- Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates zu einer Wohlfahrtsgemeinschaft, mit der Errichtung eines dritten Sektors für gemeinschaftlich nützliche Arbeiten, die selbstverwaltet, vertraglich mit den Endverbrauchern geregelt und Teil einer Logik sind, die die lokale Entwicklung auf Partnerschaft begründet.
- Eine neue Weltordnung, die auf dem Multilateralismus begründet ist - mit internationalem Kreditgeld, Entschuldung und Sozialklauseln für den Freihandel.
- Entwicklungsoptionen auf der lokalen Ebene, die dem ökologischen Optimum eine größere Bedeutung geben, und eine internationale Agentur für den Schutz des gemeinsamen Besitzes der Menschheit."⁶⁸

Erinnern wir zum Schluß daran, daß angesichts der herrschenden Logik in Gesellschaft und Politik ein neuer Gesellschaftsvertrag - ob in den bescheidenden Dimensionen eines Produktivitäts- und Beschäftigungspaktes oder in den weitreichenden Dimensionen eines "neuen großen Kompromisses" - nicht aus der individuellen und kollektiven Vernunft, aus Verhandlungen an "runden Tischen" hervorgehen wird. Ein "neuer Gesellschaftsvertrag" (damit auch letztlich die "runden Tische", an denen er zu verhandeln ist) wird und muß das Ergebnis von sozialen und politischen Kämpfen sein. Diese Kämpfe wiederum folgen in der Regel nicht den Theoriedebatten und auch nicht dem Appell von Programmen. Ihre Voraussetzungen liegen in den deformierten Alltagserfahrungen der Menschen selbst. Hier läge dann die Vermittlungsfunktion politischer, aber auch gewerkschaftlicher Organisationen: die soziale, auch kulturelle Selbstverteidigung "von unten" zu verbinden mit der Perspektive eines "neuen Gesellschaftsvertrages".⁶⁹

68 Alain Liepitz, *Towards a New Economic Order*, a.a.O., S. 144/145.

69 Bei einer Fortführung dieser Debatte über Kapitalismus und Demokratie (vgl. Fußnote 2) sowie über den neuen Gesellschaftsvertrag müßte in einem dritten Schritt die Frage nach den politischen Perspektiven seiner Durchsetzung - also auch nach den möglichen Kräften, Subjekten und Bündniskonstellationen - gestellt werden; denn es liegt auf der Hand, daß diese politische Perspektive derzeit überhaupt nicht im Rekurs auf die klassische Behauptung vom "Klassensubjekt" fortschrittlicher Politik zureichend geklärt werden könnte.

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

Nr. 3: Eva Lavon, Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA): Weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften?,
(Juni 1994) UKB 20 DM

Nr. 4: Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hrsg.), Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus,
(August 1994) UKB 25 DM

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 Machtveränderungen 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