

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studie 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**

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
- Nr. 15:** Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe, Bernd Röttger, Weltmarkt, Hegemonie und europäische Integration - Kritische Beiträge zur Theorie der internationalen Beziehungen, (April 1996) UKB 15 DM

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studien

der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

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**

Marburg 1995

ISBN 3-8185-0184-X

Redaktionelle Bearbeitung: Wolfram Burkhardt

FEG am Institut für Politikwissenschaft

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der

Philipps-Universität Marburg

Wilhelm-Röpke-Str. 6

35032 Marburg

Inhalt

Vorwort.....	7
Bob Jessop Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? - Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa	9
Ingeborg Tömmel Die Europäische Integration: ökonomische Regulierung und Politikgestaltung zwischen Staat und Markt.....	49
Bernd Röttger Über die "Krise der Politik" und die Malaisen einer Regulationstheorie des transnationalen Kapitalismus - Anmerkungen zu Bob Jessop, Josef Esser und Ingeborg Tömmel.....	65
Anja Bultemeier/Frank Deppe Arbeitslosigkeit und Sozialpolitik in der Europäischen Union.....	81
Thorsten Schulten Auf dem Weg zu einem neuen transnationalen Unternehmenskorporatismus? - Zum Verhältnis von transnationalen Konzernen, nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen und sozialer Regulierung in Europa	97
Nikos Kotzias Zur Renaissance nationaler Macht- und Interessenpolitik in der EU	115
Hans-Jürgen Bieling In Vorbereitung auf Maastricht II: Nationale Machtpolitik ohne Europäisierte Zivilgesellschaft?	133

VORWORT

Im Oktober 1994 fand in Marburg die übliche FEG-Herbsttagung zu dem Thema "Spielräume wirtschafts- und sozialpolitischer Regulierung in Westeuropa" statt. Dabei sollte insbesondere Fragen nach dem neuen Modus der politischen Regulierung nachgegangen werden: Sind politische Handlungsalternativen gegeben? Wodurch werden sie bestimmt? Wo liegen für die verschiedenen sozialen Akteure die Chancen und Grenzen politischer Einflußnahme? Wie greifen die Regulierungsformen unterschiedlicher Ebenen (EU, Nationalstaat, Regionen) ineinander? Zu welchen Konsequenzen führen die transnationalen Netzwerkstrukturen? Bilden sich neue Formen bzw. ein neuer Typus von Staatlichkeit heraus?

Jenseits spekulativer Überlegungen zielen die Beiträge dieses Bandes in erster Linie darauf ab, die prägenden strukturellen und politischen Dimensionen der Europäischen Integration herauszuarbeiten: Erstens wird dabei im Kontext der ökonomischen und institutionellen Transnationalisierung sowohl analytisch als auch z.T. normativ die relative Eigenständigkeit der Politik nicht aus dem Auge verloren; zweitens bemühen sich die Aufsätze, einige Charakteristika, insbesondere die sozialpolitischen Aspekte, des neuen europäischen Regulationssystems zu beleuchten; und drittens bestimmen sie ansatzweise die integrationspolitisch dominierenden Interessen und Strategien.

Gleichwohl sind die Beiträge eher als prismatische Einblicke, denn als systematische Abhandlungen zu verstehen. Zunächst werden die prägenden Merkmale und Tendenzen der staatlichen Transformation erörtert. Bob Jessop konzentriert sich dabei eher auf die nationalstaatlichen Institutionen, Ingeborg Tömmel nimmt stärker das EG-System in den Blick. Bernd Röttger versieht die dargelegten Sichtweisen mit einigen kritischen Anmerkungen. Er erkennt im neuen europäischen Integrationsmodus bereits die passende regulative Form, über die sich das "global-kapitalistische Herrschaftsprojekt" der postfordistischen Gesellschaftsformation absichert. Danach kommen Anja Bultemeier und Frank Deppe zu dem Ergebnis, daß die Erosion sozialpolitischer Regulationsformen unter dem dreifachen Druck von wachsender Arbeitslosigkeit, forcierter Triadefixierung und der Renaissance neorealistischer Machtpolitik zusehends voranschreitet. Thorsten Schulten ergänzt diese Sichtweise, indem er darlegt, daß sich auch auf der betrieblichen Ebene - selbst in TNK's und trotz der "Euro-Betriebsrats-Richtlinie" - solidarische Kooperationsformen und Regulierungsmuster weiter auflösen. Danach rückt bei Nicos Kotzias' die veränderte machtpolitische Konstellation in Westeuropa in den Vordergrund; er untersucht vor allem die nationalstaatlichen Interessen, Optionen und Strategien. Etwas andere Akzente setzt zum Abschluß Hans-Jürgen Bieling, indem er auch die ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Aspekte der neuen Konfliktlage beleuchtet; überdies diskutiert er diese mit Blick auf die Maastricht-Revision von 1996.

Die FEG bedankt sich bei der EU-Kommission, die durch einen Zuschuß die Tagung und diese Publikation ermöglicht hat.

Bob Jessop

Die Zukunft des Nationalstaates: Erosion oder Reorganisation?

Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa

Dieser Beitrag befaßt sich mit der sich verändernden Artikulation des Ökonomischen und des Politischen in der "Reproduktion-Regulation" des Kapitalismus.¹ Dieses Thema wird häufig zu Unrecht auf den Wandel der Beziehungen zwischen Markt und Staat reduziert. Neoliberale Forderungen nach "mehr Markt, weniger Staat" sowie akademische Debatten, die engstirnig auf die Zukunft des "Nationalstaats" in einer zunehmend triadisierten Weltökonomie fokussiert sind, werden durch diese Verkürzung oftmals fehlgeleitet. Einige frühe Beiträge der deutschen Staatsableitungsdebatte bemerkten jedoch schon (vgl. besonders Blanke, Jürgens und Kastendiek 1974), daß Markt und Staat nur besondere Formen der allgemeineren Trennung des Ökonomischen und des Politischen im Kapitalismus sind und mit spezifischen Formen ihrer Artikulation verbunden sind. Diese Beiträge argumentierten, daß außerökonomische (nicht-warenförmige) Reproduktionsformen (wie Recht und Politik) notwendig sind, um den stummen Zwang ökonomischer Kräfte (wie Wert, Tausch, Preis und Geld) bei der Sicherung der Kapitalakkumulation zu ergänzen (vgl. Offe 1972; Jessop 1982). In jüngster Zeit wurden ähnliche Ideen entwickelt, wenn auch eher im Zusammenhang mit einer "integral-ökonomischen" Analyse als den abstrakten staatstheoretischen Überlegungen der Pariser Regulationsschule.² Derartige Begründungen legen die Frage nahe, ob auf Kosten konventionellerer Markt-Staat-Beziehungen andere Modalitäten der komplexen Separation-Artikulation nicht-warenförmiger und warenförmiger Beziehungen bedeutsamer werden könnten. Sinnvollerweise könnte man sich bei einer solchen Betrachtung auf Veränderungen in der Art der "Selbstbewertung (self-valorisation) in und durch Regulation" konzentrieren, die im gegenwärtigen Kapitalismus auftreten. Vor allem könnte man fragen, ob solche Veränderungen traditionelle Märkte und Nationalstaaten durch neue (oder neuerdings bedeutende) ökonomische Formen wie Geschäftsbeziehungen, die auf Vertrauen begründet sind (relational contracting) und "virtuelle Unternehmen" und/oder neue (oder neuerdings bedeutende) politische Formen, wie gegenseitige, selbstorganisierte Governance-Mechanismen³ und lokale, translokale, regionale und supranationale Regime, ersetzen?

-
- 1 Dieses Papier bezieht sich weitgehend auf meine früheren Arbeiten über den Staat und die Regulationstheorie. All jenen, die zu dieser Arbeit beigetragen haben, möchte ich an dieser Stelle danken. Aber ich will auch den besonderen Beitrag anerkennen, den folgende Freunde und Kollegen zu den neueren Argumenten, die hier entwickelt werden, beigetragen haben: Frank Deppe, Josef Esser, Colin Hay, Ngai-Ling Sum und Ingeborg Tömmel.
 - 2 Dies wird besonders in Agliettas Pionierarbeit mit ihrer recht ausführlichen Betonung der Komplementarität von ökonomischer Reproduktion und sozialer Reproduktion (Aglietta 1974) sowie in der werttheoretischen Analyse von Lipietz (1985 und 1987) deutlich.
 - 3 In der Übersetzung wurden die Begriffe Government für Regierung und Governance für Regieren beibehalten (dezentralisierte politische Entscheidungsprozesse, die neben staatlichen Akteuren auch nicht-staatliche Akteure und Institutionen involvieren); Anm. d. Übers.

Bei der Annäherung an diese weitgefaßte Fragestellung will ich mich auf das politische Regime konzentrieren, das im "Atlantischen Fordismus" ein so wichtiges, strukturelles Element darstellte. Dieses Regime kann, sofern seine konkrete Ausprägung und Einbettung im umfassenden politischen System vernachlässigt wird, als der keynesianische, nationale Wohlfahrtsstaat bezeichnet werden. Gegenwärtig unterliegt es einer grundlegenden strukturellen Neuordnung und strategischen Neuorientierung, die in drei allgemeinen Trends analysiert werden kann: seine Entnationalisierung, "Entstaatlichung" und Internationalisierung. Bevor diese Trends weiter unten ausgiebiger analysiert werden, will ich sie theoretisch einordnen. Die beiden ersten Trends betreffen grundlegende *strukturelle* Merkmale des Systems nationalstaatlicher Apparate; das dritte betrifft ihre *strategische* Ausrichtung in der ökonomischen und sozialen "Reproduktion-Regulation" des Atlantischen Fordismus. Alle drei haben ihren Ursprung in verschiedenen *abstrakten Tendenzen*, die in der globalen und politischen Ordnung wirksam sind (einige leiten sich von der Dynamik des "Atlantischen Fordismus" her, andere sind von allgemeinerer Natur), und die, in ihrer stets kontingenten Artikulation, den Kapitalismus und das Staatensystem der Nachkriegszeit weltweit transformieren. Neben der Darstellung und Diskussion dieser allgemeinen Entwicklungstrends und abstrakten Tendenzen sollen auch deren prinzipielle *empirische Manifestationen* sowie einige ihrer kombinierten Wirkungen hinsichtlich spezifischer Merkmale der politischen Ökonomie Europas erörtert werden.

Bei der Erläuterung dieser allgemeinen Trends, abstrakten Tendenzen und empirischen Manifestationen beziehe ich mich auf drei sich ergänzende theoretische Perspektiven. Erstens werde ich vom regulationstheoretischen Standpunkt die Ökonomie in ihrer inklusiven oder "*integralen*"⁴ Bedeutung behandeln, d.h. als ein Ensemble von sozial eingebetteten, sozial regulierten und strategisch selektiven⁵ Institutionen, Organisationen, sozialen Kräften und Aktivitäten, die um die erweiterte Reproduktion des Kapitals als sozialer Beziehung herum angeordnet (oder wenigstens darin involviert) sind. Zweitens werde ich von einem neo-gramscianischen, staatstheoretischen Standpunkt aus den "Staat in seiner inklusiven Bedeutung" (oder, wie es Gramsci ausdrückte, *lo stato integrale*) als ein Ensemble von sozial eingebetteten, sozial regulierten und strategisch selektiven Institutionen, Organisationen, sozialen Kräften und Aktivitäten interpretieren, die um die Produktion von kollektiv bindenden Entscheidungen für eine imaginäre politische

4 Andernorts stellte ich bereits dar, daß der regulationstheoretische Ansatz die Ökonomie von einem inklusiven Standpunkt analysiert, der der integralen Betrachtung des Staates von Gramsci sehr ähnlich ist. Vgl. Jessop 1993.

5 Der regulationstheoretische Kontext unterscheidet sich vom staatstheoretischen Kontext dadurch, daß sich die strategische Selektivität auf die verschiedenen Auswirkungen bezieht, die die zentralen strukturellen (einschließlich raum-zeitlichen) Aspekte des Arbeitsprozesses, des Akkumulationsregimes oder des Regulationsmodus auf die relative Gestaltungsfähigkeit spezieller Kräfte haben, die jeweils in besonderer Form organisiert sind, um eine spezifische ökonomische Strategie entlang eines vorgegebenen Zeithorizontes und ökonomischen Raumes erfolgreich zu verfolgen; alleine oder in Kombination mit anderen Kräften bzw. in Wettbewerb, Kampf oder Gegensatz mit wiederum anderen Kräften. Dabei wird die Ansicht vertreten, daß die strukturellen Eigenschaften von sozial eingebetteten, sozial regulierten ökonomischen Tätigkeiten einige Kräfte, einige Strategien und einige Raum- und Zeitperspektiven - und einige Spielpläne gegenüber anderen - begünstigen werden. Vgl. über den Staat, Jessop 1990: 260 und Jessop 1993.

Gemeinschaft angeordnet (oder wenigstens darin involviert) sind. In diesem Sinn handelt es sich jeweils nur um eine mögliche Form der Organisation politischer Beziehungen. Die Kombination der regulations- und staats-theoretischen Perspektiven sollte es mir ermöglichen, die Form und Funktion des kapitalistischen Staatstyps zu analysieren und die möglichen alternativen Formen integraler ökonomischer und politischer Artikulation zu betrachten. Drittens schließlich werde ich von einem diskursanalytischen Standpunkt die diskursive Konstitution der kapitalistischen Ökonomie und des Nationalstaates als imaginäre Einheiten untersuchen. Auf diese Weise wird die Ökonomie als imaginäres System mit spezifischen Grenzen, Existenzbedingungen, typischen ökonomischen Kräften, Tendenzen und Gegenteilstendenzen sowie Grunddynamiken betrachtet (vgl. Amariglio 1990; Jessop 1982; Barnes und Ledebur 1991; Miller und Rose 1993). Von besonderer Relevanz sind hierbei technisch-ökonomische Paradigmen, spezifische Entwicklungsmodelle und Akkumulationsstrategien. Der Staat wird als imaginäre politische Gemeinschaft mit spezifischen Grenzen, Existenzbedingungen, politischen Subjekten, Entwicklungstendenzen, Legitimationsquellen und Staatsprojekten behandelt (vgl. Jessop 1990).⁶ Die Kombination dieser dritten Perspektive mit den beiden ersten bringt uns dazu, die diskursive Konstruktion der Ökonomie als ein unverwechselbares Objekt politischen Managements oder des Governance und dabei den Nationalstaat als eine spezifische Form von imaginären politischen Gemeinschaften zu untersuchen.

1. Drei vorherrschende Entwicklungstrends

In diesem Abschnitt werden die bereits erwähnten Haupttrends knapp umrissen. Die nachfolgenden Abschnitte behandeln zunächst detaillierter die Beschaffenheit des Nachkriegs-Nationalstaates (national state) und grenzen ihn insbesondere von dem Nation-Staat (nation state) und anderen nationalstaatlichen Formen ab. Es folgt die ausführliche Erörterung der drei Trends, danach die der Antriebskräfte, die die kontingent-notwendige Entwicklung gestalten und zuletzt behandeln wir die Zukunft des Nationalstaates. Das Hauptaugenmerk gilt durchweg den neueren und andauernden Veränderungen in der lokalen, nationalen und supranationalen politischen Ökonomie der Europäischen Union. Dennoch sollen, sofern es angebracht ist, analoge Veränderungen in Nordamerika und/oder Ostasien mit einbezogen werden.⁷

Erstens gibt es einen allgemeinen Entwicklungstrend zur *Entnationalisierung des Staates* (oder, genauer, der Staatlichkeit). Dieser strukturelle Trend zeigt sich

6 Es ist der Erwähnung wert, daß ich kein Konzept des *discurso integrale* in Analogie mit den Konzepten des "integralen Staates" und/oder der "integralen Ökonomie" eingeführt habe. Ich betrachte eine diskursive Analyse eher als eine allgemeine Methodologie denn als substantielles Feld der Untersuchung. Daher ist sie ebenso relevant für die ökonomische und politische Forschung, wie für die Bearbeitung von Ideologie und anderer Formen der gesellschaftlichen Beziehungen.

7 Obwohl einige der Argumente bereits zuvor präsentiert wurden (z.B. Jessop 1993, 1994a, 1994b), sind meine Nachforschungen auf diesem Gebiet immer noch in einem vorbereitenden Stadium. Aus diesem Grund gibt es einige marginale Verschiebungen bei ihrer allgemeinen Formulierung und Artikulation. Dies betrifft vor allem Aspekte des Governance.

empirisch in der "Aushöhlung" der nationalstaatlichen Apparate, deren alte und neue Gestaltungsfähigkeit territorial und funktional auf subnationalen, nationalen, supranationalen und translokalen Ebenen reorganisiert werden. Ein Aspekt ist dabei in gewissen Bereichen der Verlust der *formalrechtlichen* Souveränität des Nationalstaates, indem normsetzende und/oder Entscheidungsmacht nach oben auf supranationale Gremien verlagert wird. Dieser Trend ist besonders deutlich in der Europäischen Union, er vollzieht sich aber auch in der NAFTA und anderen "intergouvernementalen"⁸ regionalen Blöcken. Allerdings ist er nicht auf eine sogenannte "Entsouveränisierung"⁹ durch den Verlust von Autorität an supranationale Gremien beschränkt. Er beinhaltet nämlich auch eine Dezentralisierung von Autorität hin zu untergeordneten Ebenen der territorialer Organisation bzw. die Entwicklung einer sogenannten "intermestischen"¹⁰ (bzw. interlokalen aber transnationalisierten) Politikgestaltung.

Zweitens gibt es einen allgemeinen Trend zur *Entstaatlichung politischer Regime*. Empirisch zeigt sich dies - über verschiedene territoriale Räume und funktionale Bereiche hinweg - in dem Wandel vom Government zum Governance. Dieser Trend involviert eine Bewegung weg von der zentralen Rolle offizieller Staatsapparate bei der Sicherung staatlich geförderter ökonomischer und sozialer Projekte sowie der politischen Hegemonie hin zur Betonung verschiedener Formen der Partnerschaft zwischen gouvernementalen, paragouvernementalen und nichtgouvernementalen Organisationen, in denen die Staatsapparate bestenfalls als *primus inter pares* zu betrachten sind. Obwohl dieser Trend typischerweise einen Verlust entscheidungsrelevanter und operationeller Autonomie staatlicher Apparate (auf welcher Ebene auch immer) beinhaltet, kann er über die Mobilisierung von Wissens- und Machtressourcen einflußreicher nichtgouvernementaler Partner oder Beteiligter zugleich deren Fähigkeit erhöhen, die Staatsmacht zur Geltung zu bringen und Staatsziele zu erreichen. Evident ist dieser Trend in verschiedenen räumlichen Dimensionen - von der lokalen bis zur globalen Ebene - sowie in unzähligen funktionalen Bereichen, wie der Flugverkehrskontrolle, der Tiefsee-Exploration, der Genforschung und der Tourismusorganisation.

Schließlich gibt es drittens einen allgemeinen Entwicklungstrend zur *Internationalisierung des Nationalstaates*. Diese scheinbar paradoxe Tendenz bezieht sich auf die zunehmende strategische Bedeutung des internationalen Kontexts von innenpolitischen Entscheidungen und auf die Erweiterung von innenpolitischen Handlungsfeldern auf den weiten Bereich gebietsübergreifender oder transnationaler Faktoren und Prozesse. Kurzum, dieser Prozeß impliziert eine Veränderung der allgemeinen strategischen Orientierung des Staates. Dies zeigt sich empirisch z.B. im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik insoweit, als sich - in integral-ökonomischen Begriffen - die Orientierung der ökonomischen und sozialen Intervention von der ausgewogenen Binnenregulierung der "Nationalökonomie" zur

8 Obgleich ich hier den Begriff "intergouvernemental" verwende, erörtere ich später, daß er für supranationale Gebilde wie die Europäische Gemeinschaft nicht ganz geeignet ist.

9 Ein Begriff, der von David Held (1991) eingeführt wurde.

10 "Intermestisch" ist ein Begriff, der von Duchacek geprägt wurde, um den expandierenden Bereich internationaler Beziehungen zwischen lokalen Autoritäten zu beschreiben; vgl. Duchacek et. al. 1988.

übergeordneten "internationalen Wettbewerbsfähigkeit" gewandelt hat. Deutlich erkennbar ist dies an dem tendenziellen Wandel von der keynesianischen Wohlfahrtsorientierung - in den europäischen Nachkriegs-Nationalstaaten - zur weniger staatsbezogenen Schumpeterianischen "Leistungs" (Workfare)-Orientierung in einem sich herausbildenden "post-nationalen"¹¹ Politikregime. Dies reflektiert sich in Politiken zur Förderung der permanenten Innovation, der Unternehmenskultur und der Arbeitsmarktflexibilisierung des Arbeitsmarktes sowie der Unterordnung der Sozialpolitik unter die vermeintlichen Imperative des internationalen Wettbewerbes (vgl. Jessop 1992a, 1992b, 1993, 1994b, 1994c und weiter unten).

Diese drei Entwicklungstrends haben ein breites Spektrum an Ursachen, und jeder einzelne von ihnen sollte als "die Zusammenfassung vieler Bestimmungen ... also Einheit des Mannigfaltigen" (Marx 1974, 21) verstanden werden. Dies bedeutet jedoch nicht, die einzelnen Trends als singuläre Kausalmechanismen zu behandeln und dadurch ihren im Grunde deskriptiven, synthetischen und generalisierenden Charakter zu vernachlässigen.¹² Weiter unten werde ich mich daher auf einige der abstrakteren Tendenzen beziehen, die in der Erzeugung dieser Trends zusammenwirken. Es muß auch bedacht werden, daß diese allgemeinen Trends - vor allem in ihrer kontingenten Artikulation - verschiedene empirische Erscheinungsformen in verschiedenen europäischen Gesellschaften haben können. Die besonderen Formen, in denen sich diese Phänomene ausdrücken, differieren deutlich in Raum und Zeit, obwohl sie an Phänomenen der "Regionalisierung der Regionalpolitik", der Konvergenz zwischen Handels- und Technologiepolitik, der "Regionalisierung der europäischen Wirtschaft", der Außenhandelspolitik lokaler Staaten (local states), dem Aufstieg des postnationalen Staates etc. deutlich abzulesen sind. Es wäre also falsch anzunehmen, daß die drei Trends eine gleichgerichtete Bewegung¹³ oder eine multilaterale Konvergenz über alle nationalen Regime hinweg erzeugen. Überdies wäre es ebenso falsch - auch wenn weiter unten erklärt wird, wie alle drei Veränderungen auf der Suche nach Antworten auf die Krise des Atlantischen Fordismus zusammenhängen -, ausschließlich ihnen die Auswirkungen der Krise oder des behaupteten Übergangs vom Fordismus zum Post-Fordismus zuzuschreiben, selbst wenn diese Phänomene sehr weitreichend interpretiert werden.

2. Einige Schlüsselmerkmale des Nationalstaats der Nachkriegszeit

Wir müssen zunächst genau zwischen dem Nation-Staat (nation-state) und dem Nationalstaat (national state) unterscheiden. Obgleich sich Arbeiten über die Zukunft des kapitalistischen Staates häufig auf den Nation-Staat beziehen, ist dies mindestens in dreierlei Hinsicht irreführend. Erstens sind heute viele der fest etablierten

11 Auf die Nützlichkeit des Begriffes "post-national" werde ich in den abschließenden Bemerkungen näher eingehen.

12 In diesem Sinne kann mit den Begriffen einer tendenziellen Verschiebung vom KWS zum SWS, der "Aushöhlung" des Staates oder der Bewegung vom Gouvernement zum Governance nichts erklärt werden. Vielmehr sind es gerade diese Verschiebungen, die erklärt werden müssen.

13 Dies schließt z.B. Stephan Leibfried fälschlicherweise aus anderen Arbeiten von Jessop.

kapitalistischen Staaten keine echten Nation-Staaten; zweitens stehen manche der multinationalen kapitalistischen Staaten unter dem Zwang, regional angesiedelten Minderheiten signifikante Autonomierechte zuzugestehen und drittens haben einige der entstehenden post-kommunistischen Staaten begonnen, bestimmte Schlüsselmerkmale von Nation-Staaten anzunehmen, ohne schon konsolidierte kapitalistische Staaten geworden zu sein.¹⁴ Sich in dieser Weise auf die Zukunft von Nation-Staaten an sich zu konzentrieren, könnte aber, wenn die Zukunft der europäischen Nachkriegsstaaten betrachtet wird, die Aufmerksamkeit von den Kernpunkten ablenken. Schließlich ist es wichtig zu erkennen, daß alle gegenwärtigen kapitalistischen Staaten in ihrer nationalstaatlichen Ausprägung dem gleichen Veränderungsdruck ausgesetzt sind; völlig unabhängig davon, ob sie auch tatsächlich die Form von Nation-Staaten annehmen. Im Mittelpunkt der Ausführungen stehen denn auch der grundlegende Druck und seine Auswirkungen auf den Nationalstaat.

Etwas zugespitzt können wir diese zentrale Unterscheidung anhand der Gegenüberstellung zweier unterschiedlicher Formen organisierter politischer Gemeinschaften verdeutlichen. Ein "Nationalstaat" ist innerhalb eines klar abgegrenzten Territoriums organisiert und wird von den meisten anderen Staaten als der formelle Souverän in diesem Territorium anerkannt. Seine politischen Subjekte bilden eine staatsbürgerliche Nation oder "*Staatsnation*" (d.h. sie sind den allgemeinen Gesetzen unterworfen, sprechen die offizielle(n) Sprache(n), identifizieren sich miteinander als Landsleute und erkennen in ihrem Territorium den Staatsapparat als legitime Autorität an).¹⁵ Umgekehrt gründet sich ein "Nation-Staat" auf eine ethno-nationale Gemeinschaft oder *Kulturnation* (d.h. eine homogene - aber dennoch imaginäre - Gemeinschaft, die eine gemeinsame Sprache und gemeinsame Vorfahren hat und deren Identität auf diesen Bindungen basiert). Obwohl sie einen hochentwickelten politischen Apparat besitzen muß, benötigt sie keine territoriale Form. Während es embryonale "Nation-Staaten" (wie die Zionisten oder die Palästinensische Befreiungsbewegung PLO)¹⁶ gibt, die noch keine souveräne territoriale Position erringen konnten, kann es einen nichtterritorialen Nationalstaat per definitionem nicht geben. Aber es gibt offensichtlich "Nationalstaaten", die keine "Nation-Staaten" sind (z.B. die USA im Gegensatz zu Japan).

Bevor ich fortfahre, eine weitere Klarstellung: die Formen von "Nation-Staat" und "Nationalstaat" können beide in Raum und Zeit variieren. Unser gegenwärtiges Interesse konzentriert sich hauptsächlich auf die nationalstaatliche Form, die in der jüngeren Vergangenheit angeblich in eine Krise geraten und der Erosion ausgesetzt

14 In diesem Zusammenhang ist zwischen Übergangsregimen und gefestigten kapitalistischen Staaten zu unterscheiden: während sich erstere mit der Dekonstruktion und Rekonstruktion ökonomischer Beziehungen in der post-sozialistischen Phase beschäftigen, befassen sich letztere mit der Regelung bzw. Regulation etablierter integraler kapitalistischer Ökonomien.

15 Zur Unterscheidung von Kultur- und Staatsnation vgl. Meinecke 1928.

16 In einem anderen Zusammenhang wäre es faszinierend, die Ähnlichkeiten embryonaler Nationen zwischen der Zionistischen Organisation (bevor die UN Israel schließlich die Eigenstaatlichkeit garantierte) und der Palästinensischen Befreiungsbewegung zu untersuchen.

ist, d.h. auf den Keynesianischen Wohlfahrts-Nationalstaates (KWNS)¹⁷ in Verbindung mit dem Atlantischen Fordismus. Diese Staatsform war für die nationale Organisationsebene in der Nachkriegsperiode bestimmend. Sie übernahm aber auch für die Sicherung von entscheidenden ökonomischen und sozialen Bedingungen des Wachstumsmodus des Atlantischen Fordismus eine Schlüsselrolle. Sie kann als die höchste Stufe in der Machtentwicklung des europäischen Nationalstaates betrachtet werden - ihren Höhepunkt erreichte sie am Ende der 60er Jahre, nach seiner erfolgreichen Rettung und Konsolidierung durch den Marshall-Plan und die Herausbildung der Europäischen Gemeinschaft zwischen 1945-1968 (vgl. Milward et. al. 1992). Die nachfolgende Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft wie auch die fortgesetzte Transformation der globalen Ökonomie haben den KWNS seitdem den drei oben skizzierten Entwicklungstrends unterworfen.

Diese besondere Variante des Nationalstaates wies die folgenden idealtypischen Merkmale auf: (a) unter den verschiedenen räumlichen Einheiten politischer Organisationformen war die Ebene des souveränen Zentralstaates von primärer Bedeutung (dabei fungierten lokale oder regionale Staaten tendenziell als Transmissionsriemen für die nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik; die Schlüsselinstitutionen der supranationalen Ebene umfaßten - oft unter US-Hegemonie - verschiedene internationale und intergouvernementale Institutionen, um die Kooperation von Nationalstaaten bei der Absicherung der unterschiedlichen Bedingungen für die je nationale ökonomische und politische Regeneration in Europa und anderswo nach dem Zweiten Weltkrieg zu fördern) (vgl. Milward et. al. 1992); (b) in verschiedenen räumlichen Einheiten ökonomischer Organisation wurde der nationalen Volkswirtschaft die Dominanz für staatliches Handeln zuerkannt, indem sie in makroökonomischen Begriffen definiert, gemessen und vornehmlich in bezug auf die angestrebte Veränderung dieser Gesamtmengen gesteuert wurde¹⁸ (vgl. Barnes und Ledubur 1991, 130); (c) der Bezugspunkt der staatlichen Wirtschaftsstrategien und der ökonomischen Regulation stellte eine relativ geschlossene nationale Volkswirtschaft mit lokalen oder regionalen Ökonomien als gleichsam territoriale Untereinheiten dar (regionübergreifende Differenzen wurden hierbei als unwichtig erachtet); die internationale Ökonomie nahm weitgehend die Form von Finanz- und Handelsströmen zwischen verschiedenen nationalen Volkswirtschaften an; (d) den Hauptgegenstand der wohlfahrtsstaatlichen und sozialen Reproduktionspolitik bildete die einheimische nationale Bevölkerung, die sich aus den verschiedenen Haushalten sowie aus den einzelnen Staatsbürgern zusammensetzt; diese Politik orientierte sich in der Regel an dem Leitbild stabiler Familien mit zwei Elternteilen, in der der Mann den "Familienlohn" erhält und eine lebenslange Beschäftigung erwarten kann¹⁹; (e) die grundlegenden Einheiten oder "Elemente" der sozialen Basis des Staates umfaßten

17 In früheren Arbeiten habe ich (und viele andere) von dem keynesianischen Wohlfahrtsstaat oder KWS gesprochen. Hier ist vom KWNS die Rede, um die Bedeutung des Nationalstaates in dessen Form und Funktion zu betonen.

18 Die typischen Ziele des Ökonomiemanagements des Atlantischen Fordismus der Nachkriegszeit waren: Vollbeschäftigung, nationales Wachstum, Preisstabilität und eine ausgeglichene Zahlungsbilanz.

19 Lebenslange Beschäftigung sollte nicht damit verwechselt werden, das ganze Leben den gleichen Job zu haben.

individuelle, politische Subjekte, die als Bürger des Nationalstaates mit verschiedenen politischen und sozialen Rechten ausgestattet und als Mitglieder ökonomisch-korporativer Organisationen (Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände) bzw. als Anhänger von verantwortlichen bzw. regierungsfähigen politischen Parteien organisiert waren; (f) die Achse der Kämpfe um die politische Hegemonie bildete das "National-Populare" (im Sinne Gramsci's) und seine Realisierung in der Entwicklung, Ausweitung und Verteidigung solcher Rechte im "ökonomisch-korporativen", politischen Prozeß. In diesem Sinne bestand eine enge Artikulation zwischen der nationalstaatlichen Form und der Form des keynesianischen Wohlfahrtsstaates, die sich beide tendenziell wechselseitig verstärkten.

Obgleich sich die meisten nationalen Volkswirtschaften um größere städtische Ökonomien herum organisierten²⁰ und in plurinationale Produktionssysteme²¹ (wie koloniale Systeme oder der Atlantische Fordismus) integriert wurden, wurden die verschiedenen städtischen und plurinationalen Ökonomien, die dem Atlantischen Fordismus angehörten, vorwiegend im und durch den Nationalstaat organisiert. Die städtische und regionale Politik war daher in ihrem Charakter primär redistributiv, von oben nach unten organisiert, um ökonomische und soziale Bedingungen anzugleichen (vgl. Chrisholm 1990; Stöhr 1989). Gleichermaßen war die internationale Wirtschaftspolitik auf Kooperation ausgerichtet, um den reibungslosen Ablauf der nationalen Volkswirtschaften zu sichern. In diesem Sinne kann der Nationalstaat von vorangegangenen Formen, wie den merkantilistischen, liberal-konstitutionellen oder imperialistischen Staaten unterschieden werden; auch von den derzeit entstehenden Staatsformen, die sich an der Organisation von jüngst wiederentdeckten oder neu gebildeten Regionalökonomien - in verschiedenen sub- oder supranationalen Dimensionen - orientieren, einschließlich von örtlichen grenzüberschreitenden Verflechtungen, auf die bisweilen als "post-nationale Staaten" Bezug genommen wird; eine besonders "chaotische Konzeption". Kurzum: die Konstruktion der nationalen Volkswirtschaft und des ihr zugehörigen Nationalstaates sollte als ein spezifisch historisches Moment in der sich verändernden Dynamik der "Reproduktion-Regulation" verstanden werden. Daraus folgt wiederum, daß die Krise der Volkswirtschaften mitsamt den zugehörigen Nationalstaaten auf die veränderten Akkumulationsformen bezogen werden muß.

3. In welcher Hinsicht erodiert der Nationalstaat?

Die Entwicklung des Nationalstaates war in den 60er Jahren noch immer durch einen gemäßigten und optimistischen Reformismus geprägt. Seit den 70er Jahren folgten jedoch drei, sich teilweise überlappende Phasen der Reflexion und Diskussion über diese Staatsform. Die erste ging von der Behauptung einer Krise des modernen Staates aus. Ob es nun an übermäßigen Forderungen an den Staat lag, an den zu knappen Ressourcen, um diese zu erfüllen, an der Unfähigkeit, seine Ziele umzusetzen, am

20 Diese Behauptung stellte vor allem Jane Jacobs' Arbeit *Cities and the Wealth of Nations* (1984) auf.

21 Diese Behauptung wird insbesondere mit der Grenobler Regulationsschule verbunden, speziell mit den Arbeiten von de Bernis (1988).

Verlust politischer Kohäsion, an dem abnehmenden Glauben an die Legitimität der Regierung oder an einfacher Überlastung - stets wurde dargelegt, daß der Staat nicht mehr wie erwartet funktioniere. Solche Behauptungen hatten eine spezifische politische Resonanz und sie dienten, obwohl heftig umstritten, zur Orientierung von politischem Handeln. Letztlich mündeten sie in Vorschläge, die Krise zu bearbeiten oder zu beheben; und genau diese Debatte war charakteristisch für die zweite Runde. Häufig liefen solche Vorschläge darauf hinaus, daß Staatsfunktionen mit nicht-staatlichen Institutionen geteilt werden sollten, um die Überlastung der Staatsapparate, die sich zu weit ausgedehnt hatten, zu reduzieren; und/oder daß diese Funktionen durch die Rückkehr zum liberalen "Nachtwächterstaat" reduziert und seine geschwächte Fähigkeit, solche Minimalfunktionen zu erfüllen, konsequent wiederbelebt werden muß. Neuerdings - in einer dritten Phase der Analyse - wird zunehmend erkannt, daß sich der Wandel des Nationalstaates nicht auf eine einfache Umverteilung oder den Abbau von ansonsten unveränderten Funktionen beschränkt (und auch niemals reduziert hat). Stattdessen richtet sich die Aufmerksamkeit auf den entstehenden qualitativ und historisch neuen Typus von Staatlichkeit sowie auf den Wandel der nationalstaatlichen Einordnung in das umfassendere politische System.

In diesem Zusammenhang können wir nun überlegen, wie es dazu kommen konnte, daß die verschiedenen Merkmale des Nationalstaates, die weiter oben aufgeführt wurden, in den späten 60er und 70er Jahren als zunehmend krisenanfällig erachtet wurden. Erstens wurde die Zentralität des souveränen Staates selbst in Frage gestellt - aufgrund der Entwicklung eines angeblich überfrachteten "Big Government", aufgrund von Legitimitätskrisen, denn der Staat schien nicht länger in der Lage, Vollbeschäftigung und Wachstum zu garantieren und schließlich aufgrund der beginnenden Finanzkrise. Zunehmende Konflikte zwischen den lokalen Staaten und den Zentralregierungen verschärfen die Krisentendenzen ebenso wie die Krise der internationalen Regime unter amerikanischer Hegemonie, denn diese waren immer weniger in der Lage, die Bedingungen für effektives ökonomisches und politisches Handeln der Nationalstaaten zu gewährleisten. Zweitens wurde es schwieriger, offizielle volkswirtschaftliche Zielsetzungen wie Vollbeschäftigung, Preisstabilität, Wachstum und eine akzeptable Zahlungsbilanz einzulösen. Das wiederum führte dazu, daß die nationale Volkswirtschaft nicht länger als der selbstverständliche Bezugsrahmen der Wirtschaftspolitik gelten konnte. In der Folge lebte der Protektionismus auf, um die nationale Wirtschaft zu schützen (oder, zumindest, die sogenannten "niedergehenden" Branchen und deren Arbeitsplätze); und/oder man versuchte, einen größeren Wirtschaftsraum abzustecken, um die "Reproduktion-Regulation" zu erneuern (meist in einem neoliberalen Kontext). Drittens erkannte man zunehmend die spezifischen Probleme regionaler und lokaler Ökonomien, die weder durch makroökonomische Politik noch durch einheitliche meso- oder mikroökonomische Politiken zu lösen waren. Dem entsprachen Forderungen nach einer spezifisch zugeschnittenen und zielgerichteten Stadt- und Regionalpolitik, die von unten umgesetzt werden soll. Viertens gab es einen wachsenden Widerspruch im Bereich der sozialen Reproduktion, indem Immigration aus ökonomischen Gründen ermutigt, zugleich aber von einem wachsenden Interesse begleitet wurde, die Grenzen der nationalen Staatsbürgerschaft und damit verbundener wohlfahrtsstaatliche Rechte zu überwachen. Während die europäischen Staaten des Atlantischen Fordismus zuvor

meist als *Emigrationsländer* bzw. - im Zuge der Nachkriegs-Dekolonialisierung - als *Rückkehrländer* der heimkehrenden Staatsangehörigen angesehen wurden, wurde die Immigration in den 70er Jahren zu einer Bedrohung von nationaler Kohäsion, Vollbeschäftigung und Wohlfahrtsstaat (vgl. Bieling 1993). Zusätzlich destabilisierende demographische Faktoren ergaben sich aus dem Niedergang der stabilen Familie mit zwei Elternteilen, der Feminisierung der Erwerbsarbeit und dem Aufkommen von Langzeitarbeitslosigkeit. Fünftens gerieten die politischen Repräsentationsformen, die sich auf Regierungsparteien, Gewerkschaften und Unternehmerverbände gründeten, in eine Krise. Die zunehmende Fluktation bei Wahlen und Wählerstimmen, die Entfremdung von den großen Parteien und die militante Ablehnung des Nachkriegskompromisses zwischen Kapital und Arbeit waren Ausdruck dieser Krise. Zudem formierten sich "neue soziale Bewegungen", um die industrielle Logik des Atlantischen Fordismus und die statische Logik der keynesianischen Wohlfahrtsstaatlichkeit zugunsten alternativer ökonomischer und politischer Organisationsformen und einer antibürokratischen, autonomen, politisierten Zivilgesellschaft herauszufordern (vgl. Offe 1985; Hirsch und Roth 1986). Sechstens schließlich verabschiedete sich die "national-populare" Konstellation hegemonialer Kämpfe von wachsendem Wohlstand und Wohlfahrtsrechten und wandte sich eher dem nationalistischen, populistischen und autoritären Diskurs zu und/oder der kosmopolitischen, neoliberalen Forderung nach "mehr Markt und weniger Staat" in einer offeneren Ökonomie.

3.1 Die Krise des KWNS

Diese verschiedenen Anzeichen einer Krise der nationalstaatlichen Form kristallisierten sich vor allem in der Krise des keynesianischen Wohlfahrts-Nationalstaats. Die Krise und die tendenzielle Erosion des KWNS in der Mitte der 70er Jahre führten jedoch nicht zu seiner unmittelbaren Auflösung. Vielmehr beinhaltete die erste Antwort auf die Krise Anstrengungen, seine Merkmale zu verstärken und zu ergänzen. Zum Teil drückte sich dies darin aus, daß trotz zunehmender stagflationärer Tendenzen die Vollbeschäftigung gefördert und trotz der zugespitzten Finanzkrise, wohlfahrtsstaatliche Verpflichtungen aufrechterhalten wurden. In anderen Fällen schlug sich die Krise hingegen in einer wachsenden Betonung von ökonomischer Austerität und sozialen Einschränkungen nieder, um die Inflation zu bremsen, die öffentlichen Ausgaben und die Haushaltsdefizite zu reduzieren. Welche dieser Tendenzen sich durchsetzte, hing von der staatlichen Gestaltungsfähigkeit und den gegebenen politischen Kräfteverhältnissen ab (vgl. Scharpf 1987; Keman et. al. 1987). Überall können wir also von einer konjunkturbedingten Transformation des fordistischen Staates sprechen. Man versuchte, die Krisen in den Griff zu bekommen und ihre Auswirkungen auf die staatliche Organisation und Einheit zu begrenzen.

Sofern solche Maßnahmen die Bedingungen des Nachkriegswachstums nicht wiederherstellen konnten und die Krise nicht nur *innerhalb*, sondern *des* fordistischen KWNS in seiner Gesamtheit beschleunigten, verstärkten ökonomische und politische Kräfte gleichermaßen die Suche nach einer neuen Staatsform (oder Staatsformen), von

der (denen) sie eine Lösung der vertieften Widersprüche und der Krise der atlantisch-fordistischen Akkumulation erwarteten, um das Staatssystem zu restabilisieren. Dieser Suchprozeß ist bis heute mit vielen Trial-and-Error-Experimenten sowie diversen Übergangsformen und politischen Maßnahmen verbunden (zu einigen Punkten der Analyse postfordistischer Übergangsregime vgl. Jessop 1994c). Dennoch, so die folgende Argumentation, zeichnet sich allmählich eine strukturelle Transformation und eine fundamentale strategische Reorientierung des kapitalistischen Staates ab, die eng mit der Reartikulation von räumlichen und funktionalen Grundlagen des Nationalstaats und der Ausrichtung von Staatsfunktionen an Schumpeterianischen "Leistungs"-Maßnahmen zusammenhängt.

4. Drei Entwicklungstrends der Reorganisation des KWNS

Die Reorientierung und Reartikulation des KWNS zeigt sich an drei wichtigen Trends: seiner Entnationalisierung, Entstaatlichung und Internationalisierung. In diesem Abschnitt werde ich die kurzen Eingangsbemerkungen über diese Trends näher ausführen. In den folgenden Abschnitten wird dann noch einmal die Zukunft des Nationalstaates überdacht (Abschnitt 5); danach wird eine vorläufige und notwendigerweise unvollständige Erklärung angeboten a) für das Hervortreten dieser drei Trends (und ihrer Grenzen) in der Krise des Atlantischen Fordismus und b) für deren Beziehungen zur Globalisierung-Regionalisierung des europäischen Wachstumspols sowie c) für den Versuch, die Krise zu beseitigen und neue Akkumulations- und Hegemonialstrategien zu verfolgen (Abschnitt 6). Zum Schluß werden einige allgemeine Ergebnisse hinsichtlich der Artikulation von Ökonomie und Politik im heutigen Kapitalismus unterbreitet (Abschnitt 7). Zunächst beginne ich einfach mit dem, was ich weiter oben als "Entnationalisierung des Nationalstaates" bezeichnet habe - ein Phänomen, mit dem ich mich schon in früheren Arbeiten als "Aushöhlung" des Nationalstaates beschäftigt habe (z.B. Jessop 1992a, 1992b, 1993, 1994a, 1994b, 1994c).

4.1 Die "Entnationalisierung" des Nationalstaates

Zum Teil schließt die Reorganisation des Nationalstaates wichtige Veränderungen in der Beziehung zwischen unterschiedlichen Staatsapparaten auf der gleichen Ebene der Staatsorganisation ein. Dadurch können allgemeine Verschiebungen im Machtverhältnis von Exekutive, Legislative und Judikative ebenso wie Verschiebungen in der relativen Bedeutung von Finanz-, Bildungs-, Technologie-, Umwelt-, sozialen Sicherheits- und anderen Apparaten betrachtet werden (zum britischen Fall vgl. Jessop 1992b, 1994a). Diese Reorganisation greift jedoch auch signifikant auf die Beziehungen zwischen verschiedenen politischen Organisationsebenen über. Es ist dieser besondere Aspekt der gegenwärtigen Transformation des Staates, der zuvor als "Aushöhlung" bezeichnet wurde und den ich hier als "Entnationalisierung" diskutiere.

Dieser Prozeß umfaßt die aktive Reartikulation der verschiedenen Funktionen des Nationalstaates. Genauer, während der Nationalstaat ein erhebliches Maß an formeller

nationaler Souveränität bewahrt, die sich auf die fortbestehende gegenseitige Anerkennung der Nationalstaaten gründet (siehe unten) und ein wichtiger Ort politischer Kämpfe bleibt, ist seine substantielle Fähigkeit, seine (nationale und internationale) Macht zu schützen und die Akkumulation zu fördern, entscheidend geschwächt worden; zum einen durch die stärker internationalisierten, flexiblen (aber auch regionalisierten) Produktionssysteme; und zum anderen durch die wachsenden Herausforderungen, die von den globalen Umweltrisiken ausgehen. Gleichwohl führt dieser Autonomieverlust nicht zu einem einfachen "Absterben" des Nationalstaates oder zu einer stetigen und linearen Erosion seiner Grenzen als "Machtcontainer".²² Der Autonomieverlust erzeugt vielmehr einerseits die Notwendigkeit supranationaler Koordination und andererseits Raum für die Aufwertung subnationaler Einheiten. Dabei erweitert sich die Reichweite des Nationalstaates, indem er zwischen dem Supra- und Subnationalen vermittelt. In diesem Kontext werden einige staatliche Funktionen auf panregionale, plurinationale oder internationale Gremien mit wachsendem Einfluß verlagert; andere werden auf die lokale oder regionale Ebene des Governance im Nationalstaat übertragen und wieder andere werden von horizontalen (lokalen oder regionalen) Netzwerken der Macht übernommen, die die zentrale Staatsgewalt umgehen und lokale und regionale Einheiten in verschiedenen Staaten miteinander verbinden. Nachfolgend sollen diese Trends erläutert werden.

4.1.a Die Zunahme supranationaler Regime

Erstens wächst fortwährend die Anzahl und die Reichweite der Verantwortung supranationaler Staatsapparate und internationaler politischer Regime. Deutlich erkennbar ist dies in der Europäischen Gemeinschaft mit ihren erweiterten und vertieften Operationsfeldern und ihrer zunehmenden organisatorischen Komplexität. Ebenso evident ist die andauernde Vermehrung bzw. operationale Ausweitung von anderen supranationalen, regionalen und transnationalen Verbindungen, denen - unter territorialen und/oder funktionalen Aspekten - regulierende, überwachende und exekutive ökonomische Aufgaben übertragen werden. Einige dieser Aktivitäten werden unter dem Stichwort "internationale Regime und/oder Governance-Mechanismen" im Abschnitt 4.2 weiter unten betrachtet. Hier werde ich mich auf einen der wichtigsten Bereiche konzentrieren, in dem die funktionale Verantwortung der Staatsapparate zunimmt: ihr Interesse an der "strukturellen Wettbewerbsfähigkeit" in verschiedenen supranationalen ökonomischen Räumen. Diese "imaginären" Räume können sich von grenzüberschreitenden "Wachstumsdreiecken" über verschiedene plurinationale Wirtschaftsräume und sogenannte "triadische" Wachstumspole bis zu hemisphärischen, intertriadischen und globalen ökonomischen Beziehungen erstrecken. Das Interesse an der "strukturellen Wettbewerbsfähigkeit" in diesen Räumen geht weit über die Regulierung internationaler Währungsbeziehungen, Auslandsinvestitionen oder Handel hinaus und umschließt ein breites Spektrum von - ökonomischen und außerökonomischen - angebotspolitischen Faktoren. Diese Veränderungen wiederum gestalten aktiv die Struktur der Weltökonomie,

²² Zu den divergierenden Mustern der Reartikulation der Grenzen vgl. in diesem Zusammenhang Taylor 1994.

insbesondere in den drei großen Wachstumspolen: der asiatisch-pazifischen Region, dem europäischen Wirtschaftsraum und Nordamerika.

Die Europäische Gemeinschaft liefert ein gutes Beispiel für diesen Trend. Nach einer Reihe relativ erfolgloser Ansätze eines konzertierten Krisenmanagements in verschiedenen niedergehenden Industrien in den späten 60er und frühen 70er Jahren richtete sie ihre Aufmerksamkeit verstärkt auf die Angebotsfaktoren, die neue Produkte und Herstellungsprozesse ermutigen, insbesondere auf die zentralen Aspekte der strukturellen Konkurrenzfähigkeit. Die EG versucht, international wettbewerbsfähige Konkurrenten in F&E-intensiven Sektoren mit hoher Wertschöpfung und hohen Wachstumsraten zu schaffen, indem sie nicht nur die Grundlagen für neue "Euro-Champions" schafft, sondern auch strategische Allianzen verschiedenster Art in und über Europa hinaus fördert. Zu den Schlüsselsektoren, bei denen solche Interventionen vorgesehen sind, gehören: Informationstechnologie, Fertigungstechnologie, Telekommunikation, Biotechnologie, neue Werkstoffe, Ökotechnologien²³ sowie Meeresforschung und -technologie. Das jüngst veröffentlichte Weißbuch zu *Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung* führt viele Beispiele dieser Strategie auf. Es überprüft das breite Spektrum von Faktoren, die die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Ökonomie und ihre Fähigkeit, gute Arbeitsplätze und nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu schaffen, beeinflussen. Und dann wird ein ganzes Bündel von transeuropäischen, makroökonomischen, umweltgerechten, infrastrukturellen, technologischen, ausbildungsbezogenen, berufsbezogenen und sozialpolitischen Initiativen empfohlen, die den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts vielleicht gerecht werden (Europäische Kommission 1993). Eine solche Politik hat komplexe "Multiplikator-" und "hemmende Effekte" auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Sie kann bedeutende Demonstrationseffekte haben und einen technologischen und institutionellen Lernprozeß in der ganzen Gemeinschaft fördern. Oft ist sie auch mit ergänzenden Initiativen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene verknüpft, die möglicherweise wiederum selbst durch verschiedene EG-Organe unterstützt werden. Aber sie kann auch nationalen oder lokalen Initiativen zuvorkommen bzw. diese überschatten, und/oder sie kann scheitern, weil adäquate Transmissionsriemen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene fehlen.

4.1.b Das Wiederaufleben von regionalem und lokalem Governance

Der zweite Aspekt der "Aushöhlung" betrifft die Tatsache, daß - gemeinsam mit der Herausbildung der internationalen Staatsapparate - der regionale oder lokale Staat unterhalb der nationalen Ebene ebenso wie die triadischen und supranationalen regionalen Arrangements aufgewertet wird. Dies ist gleichermaßen Ausdruck der zunehmenden Internationalisierung als auch des ökonomischen Rückzugs des

²³ Dieses Konzept führt das jüngste EG-Weißbuch ein und definiert es wie folgt: "Unter Ökotechnologien sind innovative Technologien zu verstehen, die zur Bekämpfung der Ursachen für umweltzerstörende Emissionen und zur umweltgerechten Gestaltung des gesamten Produktionskreislaufes eingesetzt werden. Sie werden auf jeden Fall künftig ein erstrangiger Wettbewerbsvorteil sein" (Europäische Kommission 1993, 16).

Nationalstaats. Für die Globalisierung der Weltökonomie bedeutet dies, daß "die lokale Ökonomie nur als ein Knoten im globalen Netzwerk der Ökonomie gesehen werden kann und außerhalb dieses Kontexts ohne nennenswerte Bedeutung ist" (Amin und Robbins 1990, 28). So können wir gleichzeitig mit dem Aufstreben der triadischen Wachstumspole ein neuerliches Interesse an der Förderung subnationaler regionaler und lokaler Ökonomien - auf Kosten der Verantwortung für die nationalen Volkswirtschaften als solcher - feststellen. Dies geschieht aus mehreren, unter anderem ökologischen, technologischen, ökonomischen und politischen Gründen. Ökologische Probleme fallen nicht genau mit den Grenzen der Nationalstaaten, die nationale Lösungen entwickeln könnten, zusammen (vgl. Meinhardt 1992, 1248; Hay 1994). Während sie zum Teil nach globalen, kontinentalen oder grenzüberschreitenden politischen Antworten verlangen, können andere nur von lokalen oder regionalen Instanzen angegangen werden. Auch die neuen Technologien werten städtische Unternehmen, Dirigismus oder Netzwerke auf - besonders bei der Bereitstellung und Verwaltung der neuen Infrastruktur (Telematik, Kabelsysteme, leichte städtische Schnelltransportsysteme, Kraft-Wärme-Kopplungssysteme etc.), die für vernetzte Firmen, dienstleistungsdominierte Städte und informationsintensive Ökonomien nützlich sind (vgl. Graham und Marvin 1994). In ökonomischen Begriffen: in dem Maße, wie die Angebotsseite zunehmend als das vitale Element der nationalen Wettbewerbsfähigkeit gilt, wird eine Politik verlangt, die sich - im Hinblick auf bedeutende lokale oder regionale Firmen, Branchen oder Unternehmensverbände - auf die Verbesserung der Infrastruktur, der beruflichen Qualifikationen und der Innovationssysteme orientiert. Da die Angebotsbedingungen, die die strukturelle Wettbewerbsfähigkeit bestimmen, für Firmen, Branchen und Unternehmensverbände variieren, scheint es wichtig, die angemessene Handlungsebene zu erkennen und die Verbesserungen regional oder lokal anstatt durch eine einheitliche nationale Politik zu realisieren.²⁴ In der Tat, obwohl einige einflußreiche Kommentatoren (wie Michael Porter) meinen, daß sich die Rolle der nationalen Regierungen festige, ist deren Position vielmehr umkämpft. In politischen Begriffen: der Nationalstaat verliert auf der internationalen Ebene effektive Macht und zeigt sich immer weniger in der Lage, Vollbeschäftigung und Wachstum im nationalen Maßstab zu erzeugen; zugleich steigt der Druck, auf der lokalen oder regionalen Ebene effektiver politisch zu handeln, um den ökonomischen Anforderungen nachzukommen.

In der fordistischen Ära operierten lokale Staaten als Instrumente des zentralen keynesianischen Wohlfahrtsstaates, um die Bedingungen der Massenproduktion, Verteilung und Massenkonsumtion aufrecht zu erhalten. Regionale Politik war primär auf Industriean- und umsiedlung gerichtet; mit dem Ziel, Vollbeschäftigung zu schaffen, regionale Lebensstandards anzugleichen und den Inflationsdruck - infolge örtlicher Konjunkturüberhitzung in weitgehend autozentrierten Ökonomien - zu

²⁴ Von Boiset (1993) kommt eine überzeugende Kritik an der Arbeit von Porter über den "Wettbewerbsvorteil der Nationen" - vor allem im Hinblick auf seine übertriebene Aufmerksamkeit (und ernsthafte Unterschätzung) für die Fähigkeiten des Nationalstaates, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmensverbänden (cluster) zu fördern. Er weist vor allem darauf hin, daß die meisten dieser Verbände regional konzentriert sind, was die Bedeutung einer aktiven Regionalpolitik erkennen läßt.

reduzieren. Lokale Staaten stellten eine lokale Infrastruktur zur Verfügung - standardisiert und von oben nach unten, um die fordistische Massenproduktion zu unterstützen. Sie förderten - in der gleichen Weise: standardisiert und von oben nach unten - den kollektiven Konsum sowie eine lokale wohlfahrtsstaatliche Politik und sie betrieben in einigen Fällen (insbesondere als sich die Krise des Fordismus entfaltete) Wettbewerbsförderung, um neue Arbeitsplätze anzuziehen oder den Verlust bestehender Arbeitsplätze zu verhindern.

Heute allerdings ist eine Reorientierung der lokalen ökonomischen Aktivitäten festzustellen - jedoch mit einer zunehmenden Betonung einer ökonomischen Modernisierung und Regeneration und der Frage, wie die lokalen und regionalen Ökonomien am besten für den Wettbewerb in der neuen Weltwirtschaft hergerichtet werden können (vgl. für die USA Fosler 1988, 5). Das erfordert mehr als eine bloß technische Anpassung. Die lokalen Staaten müssen sich auch in anderen Feldern der Politik - von der Infrastruktur bis hin zur Kulturpolitik - engagieren (vgl. Nijkamp und Stöhr 1988, 351). Ein wachsendes Interesse bringen sie dabei der regionalen Arbeitsmarktpolitik, Bildung und Ausbildung, Technologietransfer, lokalen Risikokapital-Beteiligungsgesellschaften, Innovationszentren, Technologiezentren usw. entgegen. Der neue Post-KWNS-Ansatz orientiert sich - durch aktivere angebotspolitische Maßnahmen, organisiert von regionalen bzw. lokalen Staaten in Partnerschaft mit regionalen bzw. lokalen "Schlüsselunternehmen" - weitaus stärker an der Entwicklung der lokalen endogenen Wachstumspotentiale. Dieser allgemeine Trend ist natürlich eng verbunden mit der Wiederentdeckung der Städte, Ballungsräume und Metropolen als Schlüsselplätzen ökonomischer Aktivitäten mit bedeutenden Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und das Entwicklungspotential der umliegenden ökonomischen Räume. In diesem Sinne fand eine "Regionalisierung der Regionalpolitik" (vgl. Kremer und Ziegler 1994) statt - die "Verantwortlichkeit" für regionale Probleme wurde auf regionale "Statthalter" verlagert, wenn auch meistens mit deutlicher finanzieller und institutioneller Unterstützung durch nationale oder supranationale Institutionen.

Ein Effekt dieser Verschiebung zur regionalen oder lokalen Ebene ist eine wachsende Vielfalt von Formen und Strategien der Staatsintervention. Das hat mit der Aufwertung Schumpeterianischer Leistungs-Funktionen und unterschiedlicher lokaler angebotspolitischer Bedingungen, die am besten vor Ort geregelt werden, zu tun. Wichtig bleibt allerdings, daß die Zentralregierung diese Bemühungen koordiniert und unterstützt. Eine effektive politische "Dezentralisierung im territorialen Maßstab erfordert nämlich eine entsprechende Allokation der Kompetenzen zwischen kommunalen, regionalen und nationalen Instanzen und eine gute Koordination ihrer Aktivitäten" (Perrin 1988, 422). Das ist besonders dort wichtig, wo ökonomische Initiativen nicht nur unterschiedliche Regierungsebenen, sondern auch Wirtschaftsverbände und private Körperschaften einschließen. Daher ist es unbedingt erforderlich, neue institutionelle Arrangements zu etablieren sowie spezifische Rollen und komplementäre Kompetenzen auf unterschiedliche räumliche Dimensionen bzw. auf Akteurstypen zu verteilen, um auf diese Weise sicherzustellen, daß die dominante strategische Linie in wirksame Handlungen übersetzt wird (vgl. Przeworski 1986, 428; Perrin 1988, 423; Kawashima und Stöhr 1988). Ohne eine solche Koordination

kann die "Politik von oben nach unten" zu einem Versagen bei der Umsetzung führen und die "Politik von unten nach oben" zu einem verlustreichen und ineffektiven "Stadtmerkantilismus" (vgl. Young 1986: 446; Fosler 1988). Überdies fehlt selbst den deutschen Bundesländern oder starken US-Staaten die finanzielle Basis, kostspielige regionale infrastrukturelle, innovative, industrielle, ausbildungsbezogene und andere angebotspolitische Strategien zu verfolgen.

4.1.c Ein Trend zu translokalen Verflechtungen

Außerdem intensivieren sich die partnerschaftlichen Verbindungen zwischen lokalen Staaten über nationale Grenzen hinweg. Dieser Trend kam erneut in den 70er Jahren auf (vgl. Dyson 1989, 1) und breitete sich in den späten 80er und 90er Jahren schnell aus. In allen drei Triade-Regionen gibt es immer mehr Fälle von grenzüberschreitender Kooperation zwischen benachbarten lokalen oder regionalen Staaten: so zum Beispiel entlang der Grenzen zwischen den USA und Mexiko sowie zwischen den USA und Kanada. Auch in Ostasien nimmt das Interesse an grenzüberschreitenden "Wachstumsdreiecken" zu. Regionale Behörden in Japan werden ermutigt, transnationale Verbindungen mit anderen subnationalen ostasiatischen Regionen aufzubauen, als Bestandteil der allgemeinen Diversifikations- und Dezentralisationspolitik. Und natürlich ist auch die Europäische Gemeinschaft derzeit - insbesondere nach dem annus mirabilis 1989 in Zentral- und Osteuropa - aktiv darum bemüht, die translokalen Verflechtungen zwischen Regionen in und über die Grenzen der Gemeinschaft hinaus nach Osten und Süden zu fördern. In diesem Kontext finden wir regionale oder lokale Institutionen, die sich in vertikalen Verbindungen mit EG-Institutionen, vorwiegend der Europäischen Kommission, für direkte Verbindungen zwischen nicht-verwandten lokalen und regionalen Institutionen in den Mitgliedsstaaten engagieren.

4.2 Die "Entstaatlichung" des Nationalstaates

Der zweite allgemeine Entwicklungstrend der nationalstaatlichen Reorganisation involviert die damit einhergehende Verlagerung von der Zentralität der Regierung zu eher dezentralen Formen des Governance. Bezog sich der erste Trend grundsätzlich auf die territoriale Ausbreitung der nationalstaatlichen Aktivitäten, so berührt der zweite die funktionale Reorganisation der Staatsaktivitäten im weiteren politischen System, auf welcher Ebene auch immer. Bei der Regelung ökonomischer und sozialer Beziehungen wird zunehmend auf die selbstverständliche Zuständigkeit offizieller (nationaler) Staatsapparate zugunsten einer Selbstverständlichkeit vielfältiger Partnerschaftsformen (und Ebenen) zwischen offiziellen, parastaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen verzichtet.²⁵ Daraus resultiert auch die Verlagerung

²⁵ Bereits vor der Expansion des Staates im 20. Jahrhundert existierten verschiedene Formen der Partnerschaft zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Gremien. Wahrscheinlich gab es jedoch zwei wichtige Unterschiede zur post-fordistischen Situation: (a) verglichen mit dem flacheren, schlankeren post-fordistischen Staat war der Staat damals relativ hierarchisch in seiner Form; und (b) wurde die Partnerschaft

von der hierarchischen Politikorganisation von oben nach unten - formales Merkmal des souveränen Staates - zur Unterstützung bzw. Regelung der Selbstorganisation von Beziehungen zwischen den Institutionen der unteren Ebenen.

In diesen expandierenden Netzwerken, Partnerschaften und anderen Modellen ökonomischen und politischen Regierens fungieren die offiziellen Staatsapparate bestenfalls als *primus inter pares*. Obwohl öffentliche Gelder und Gesetze immer noch für die Untermauerung ihrer Operationen wichtig sind, sind zusätzliche Ressourcen (wie privates Geld, Wissen oder Fachkenntnisse) für ihren Erfolg entscheidend. In diesem Sinn tendiert das staatliche Engagement dazu, einen weniger hierarchischen, weniger zentralistischen und weniger dirigistischen Charakter anzunehmen. Dies zeigt sich deutlich im Wandel der Organisationsparadigmen, der im Übergang vom Fordismus zum Post-Fordismus andere Diskursverlagerungen begleitet (ohne auf diesen Übergang reduzierbar zu sein). Bemerkenswert ist dabei nicht allein das zunehmende Interesse, das ein breites Spektrum akademischer und professioneller Disziplinen sowie sozialer Handlungsfelder dem Problem des "Governance" entgegenbringen, sondern auch die neu entdeckte Bedeutung, die beim korporativen und regionalen Governance den Netzwerken und/oder partnerschaftlichen Arrangements zukommt.

Dieser paradigmatische Wechsel liefert ein gutes Beispiel für die dichten, wechselseitig konstitutiven Verbindungen zwischen akademischen Diskursen, politischer Praxis und veränderten ökonomischen Realitäten. Denn die akademische Entdeckung von Netzwerken und Governance fiel mit einem ökonomischen Wandel zusammen, in dem "Big Business" und "Big Government" als Mittel ökonomischer und politischer Organisation ineffektiv wurden. In diesem Zusammenhang wird dann auch die weitverbreitete Faszination verständlich, die von der Selbstorganisation interorganisatorischer Beziehungen und der andauernden Erprobung alternativer Formen des Governance - ob wieder oder neu entdeckt - ausgeht. Allgemein kann die Abkehr von Regierungshierarchien und reinen Marktverhältnissen als Entwicklungsvorteil²⁶ innerhalb der Selbstorganisationslogik von interorganisatorischer Beziehungen gefaßt werden: eine Vielzahl interdependenter aber autonomer Organisationen - von denen jede wichtige Ressourcen kontrolliert - müssen ihre Tätigkeiten kontrollieren, um ein gemeinsames und gemeinschaftlich nutzbringendes Resultat zu erbringen. Die typische Netzwerklogik ist nach Mayntz die Verhandlung, die sich auf die Realisierung eines gemeinsamen Erzeugnisses ausrichtet, z.B. auf "eine spezifische technische Innovation, einen Stadtplan, eine Strategie kollektiver Tätigkeit oder eine Problemlösung in der öffentlichen Politik" (Mayntz 1993, 11). Ist die "strukturelle Wettbewerbsfähigkeit" erst einmal diskursiv als ein "gemeinsames Produkt" (oder als der gemeinsame Effekt vieler solcher "gemeinsamer Erzeugnisse") konstituiert, sind die Voraussetzungen für die Vermehrung der Governance-Absprachen geschaffen, die der Verbesserung der ökonomischen Leistungsfähigkeit dienen. In diesem Rahmen ist dann auch der

(zumindest auf der Diskursebene) weniger stark betont, während man sich über die gegenseitige Indifferenz und Arbeitsteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft im klaren schien.

26 Dieser Entwicklungsvorteil sollte in Schumpeterianischen Begriffen verstanden werden: als die Fähigkeit, Innovationen hervorzubringen und in einer sich verändernden Umwelt zu lernen.

tendenzielle Aufstieg der "Verhandlungs-Ökonomie" zu deuten (vgl. Nielson und Petersen 1992).

Der allgemeine Trend vom Government zum Governance ist also verknüpft mit der Abkehr von einer von oben auferlegten und erzwungenen Koordination durch den souveränen Staat hin zur stärkeren Gewichtung von Interdependenz und Wissensteilung, reflexiver Verhandlung und gegenseitigem Lernen. Dies zeigt sich u.a. in dem bewußten Einsatz des Subsidiaritätsprinzips; der Expansion von Mechanismen wie "regulierter Selbstregulation" und offiziell anerkannter "Herrschaft der Privatinteressen" (vgl. Streeck und Schmitter 1985); der steigenden Bedeutung des informellen Sektors (besonders sein Beitrag zu Wohlfahrt und kollektivem Konsum) sowie in der Rolle der National- und - sich entwickelnden - supranationalen Staaten bei der Förderung von dezentraler Kontextsteuerung und der Erleichterung der Selbstorganisation. Letzteres geschieht auf dem Weg einer Modifikation des Selbstverständnisses und der Anreizstrukturen, die ein breites Spektrum von Aktivitäten jenseits des Staates beeinflussen, ohne zu formalrationalen gesetzlichen Sanktionen Zuflucht zu nehmen (vgl. Matzner 1994; Willke 1992)

Solche Verschiebungen sind sowohl auf allen territorialen Ebenen der Staatsorganisation als auch in einem breiten Spektrum funktionaler Bereiche offensichtlich. Sie sind eng mit der "Aushöhlung" des Nationalstaates sowie mit der strukturellen Transformation und strategischen Reorientierung der zentralen ökonomischen und sozialen Funktionen der "Reproduktion-Regulation" des KWNS verbunden. Tatsächlich hat die größere Bedeutung der regional-lokalen, supranationalen und translokalen oder der grenzüberschreitenden Verflechtung eine wichtige Rolle bei der Förderung des Governance zu Lasten der nationalen Regierungsebene gespielt. Die neue Bedeutung der staatlichen Angebotsfunktionen in zunehmend offeneren Ökonomien deutet in die gleiche Richtung. An dieser Stelle will ich mich jedoch eher auf die mehrstufige Beschaffenheit des Governance als auf die variable und funktionale Geometrie ihrer Mechanismen konzentrieren.

Obwohl ein erheblicher Teil der Debatte (besonders in Großbritannien) über die Zukunft der Europäischen Union hochgradig staatszentriert ist, fällt gerade auf der europäischen Ebene der "Entstaatlichungs-"Trend auf. Beide Phänomene hängen sehr eng miteinander zusammen - Schwierigkeiten im Prozeß der europäischen Staatswerdung haben die strategische Umorientierung vom Government zum Governance ebenso beeinflußt wie Veränderungen in der europäischen Ökonomie.

Ein neuerer Text diskutiert drei Zukunftsszenarien für die Europäische Gemeinschaft: die föderalen Vereinigten Staaten von Europa, ein intergouvernementales Europa der Staaten (in dem die Nationalstaaten weiterhin oder erneut die Hauptrolle beanspruchen) und eine Europäische Gemeinschaft mit einer ungleichmäßig entwickelten, variablen politischen Geometrie. Alle drei beinhalten spezifische nationalstaatliche Konfigurationen, d.h. den Verlust nationaler Souveränität zugunsten einer föderalen supranationalen Instanz; die Behauptung von nationaler Souveränität und Identität gegenüber den föderalen Ansprüchen der Europäischen Kommission; oder die unterschiedliche Partizipation der *nationalen* Mitgliedsstaaten an

supranationalen oder internationalen Arrangements (Andersen und Eliassen 1994, 7).²⁷ Solche staatszentrierten Analysen reflektieren und reproduzieren die bekannte konzeptuelle Dreifaltigkeit der Aufklärung: den freien Markt, den souveränen Staat und die bürgerliche Zivilgesellschaft (vgl. Jessop und Sum 1993). Die komplexe Artikulation des Ökonomischen und Politischen verkürzen sie hierbei jedoch auf die Entsprechung von Markt und Staat. Sie stimmen noch immer mit Vorschlägen für eine europäische politische Integration aus der Blütezeit des Atlantischen Fordismus (mit der Betonung von "economies of scale", korporativer Planung und "Big Government") überein. Angesichts des Wandels der ökonomischen Paradigmen, der komplexen Regionalisierung und Globalisierung der Märkte sowie der substantiellen Krisen des souveränen Nationalstaats sind sie heute allerdings weitaus weniger bedeutsam. Der politische Widerstand gegen einen föderalen europäischen Staat (mit oder ohne demokratischem Defizit) traf hierbei auf Veränderungen der funktionalen Imperative der post-fordistischen ökonomischen Organisation und ermunterte Annäherungen an die aufkommende "Europolitik".

Die gegenwärtige Entwicklung des supranationalen europäischen Governance beinhaltet weit mehr als nur die Bildung von einigen föderalen, konföderalen oder intergouvernementalen Apparaten. Sie umfaßt auch die aktive Konstitution von weiteren supranational organisierten und/oder ökonomisch und sozial orientierten Partnern - ob funktional oder territorial - sowie deren Integration in locker verbundene, flexible politikgestaltende Netzwerke durch spezifische Kommunikations-, Verhandlungs- und Entscheidungskanäle (vgl. Tömmel 1994, 14).²⁸ Morgan und Cooke bemerken dazu: "Um das schwierige Ziel der europäischen Integration und (...) Kohäsion zu erreichen, schenkt die Europäische Kommission der Netzbildung besondere Beachtung" (Cooke und Morgan 1993, 554). Besonders deutlich kommt dies darin zum Ausdruck, daß die Europäische Kommission neue Akteure in den Entscheidungsprozeß kooptiert und in Repräsentanten europäischer Interessen transformiert. Darunter sind Vertreter regionaler oder lokaler Verwaltungseinheiten, Repräsentanten öffentlicher Gremien, konföderale EG-Organisationen der nationalen Spitzenverbände bis hin zu verschiedenen Wirtschafts- und anderen Verbänden - oder tatsächlich einzelnen Managern; allesamt sind sie in transnationale ad hoc Entscheidungsforen mit einbezogen. Zu dieser großen Zahl von Akteuren kommt noch ein ganzes Sortiment von Mechanismen des Governance hinzu. Tömmel erwähnt z.B.: (a) Verflechtungen mit offiziell konstituierten öffentlichen Gremien auf niedrigen Ebenen, wie der Regionalausschuß; (b) die Entwicklung formalisierter Entscheidungsprozeduren, die die Sozialpartner (einschließlich der Repräsentanten des Sektors der kleinen und mittleren Unternehmen) in die Strukturpolitik einbeziehen - von der ursprünglichen Konzeption bis zur Implementierung, beständig einer funktionalen und territorialen Dezentralisierung

27 Ähnliche Szenarien findet man häufig in der politischen und wissenschaftlichen Literatur über die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft.

28 Die folgende Argumentation bezieht sich stark auf Tömmels bahnbrechende Arbeiten über die Europäische Gemeinschaft (Tömmel, 1993, 1994). Beeinflußt wurde sie zudem von jüngeren theoretischen Arbeiten von Schmitter, der Selbstkritik von Scharpf (1994) und neokorporatistischen Reflexionen von Streeck und Schmitter.

verpflichtet; (c) die Ausweitung von informellen oder ad-hoc-Entscheidungsprozeduren, wie Konferenzen und Runde Tische von direkten Vertretern des Managements (eher als der Interessensverbände), sorgfältig von der EU als ein Mittel eingesetzt, um "Euro-Champions" anzuwerben, die Konvergenz politischer Orientierungen zu fördern und die Mitwirkung der Wirtschaft bei der Prioritätensetzung europäischer Politik zu sichern; und (d) die Unterstützung zur Entscheidungs-"findung" - im Gegensatz zur Durchsetzung von Entscheidungen - in und durch den Prozeß einer experimentellen Politikumsetzung, z.B. die Rolle von Pilotprojekten, europäischen Kooperationsnetzwerken, Konferenzen, etc. (Tömmel 1992, 1994). Besonders interessant ist bei all diesen Fällen die verpflichtende Einbindung von territorialen und funktionalen Akteuren in mehrstufige Netzwerke.

Unter drei Aspekten orientieren sich die "Repräsentanten" oder die zentralen wirtschaftlichen und politischen Akteure neu. Erstens entwickeln sich lokale oder regionale Staaten und ähnliche parastaatliche Gebilde, die innenpolitische Staatsfunktionen ausüben, im Namen lokaler bzw. regionaler Interessen auf supranationaler Ebene zu einfachen Lobbyisten. Außerdem bilden sie horizontale Vereinigungen, die ihre Interessen über alle Regierungsstufen hinweg vertreten und dazu neigen, sich von der nationalstaatlichen Ebene politischer Organisation abzulösen. Dieses intensiviert den Wettbewerb zwischen lokalen und regionalen Staaten um den Zugriff auf europäische Fonds und stellt lokale gegen nationale Interessen. Darüber hinaus ermutigt es sie, spezifische Allianzen einzugehen (z.B. über Nationalstaaten hinweg oder unter Einbeziehung benachteiligter wie prosperierender Regionen), um sich auf den Wettbewerb um diese Fonds einzustellen. Zweitens werden Interessenorganisationen und parastaatliche Organisationen zunehmend als Ko-Initiatoren und *Träger* (oder Stützen) dezentralisierter Politikgestaltung und Implementation aktiv und übernehmen - neben ihrer eher konventionellen Rolle als Lobbyisten - dadurch eine wichtige öffentliche, quasi-gouvernementale Verantwortung und Aufgabe. Dies zieht sie in Netzwerke hinein, in denen sie mit den kleinen und mittleren Unternehmen und anderen relevanten Beteiligten kooperieren (z.B. höhere Bildung, Forschungseinrichtungen, Gesundheitssektor, Wohltätigkeitseinrichtungen) und in denen sie eher zur Kooperation ermutigt werden, anstatt sich in traditionellen Kapital-Arbeit- oder sektoralen Konfrontationen, Verhandlungen oder Abmachungen zu engagieren. In dem Maße wie staatliche, parastaatliche und Interessens-Verbände in immer mehr und dichtere Euronetzwerke einbezogen werden, werden sie drittens darin bestärkt, neue ökonomische und soziale Funktionen im Sinne Schumpeterianischer "Leistungen" zu übernehmen, d.h. sie orientieren sich direkter und expliziter an innovativer und struktureller Wettbewerbsfähigkeit (vgl. dazu besonders Tömmel 1994, 11-15).

Den gleichen Trend zum Governance findet man auf nationalen, regional-lokalen und translokalen (oder "intermestischen") Ebenen. Nachdem ich diesen Sachverhalt von seiner Problematik im allgemeinen und von seiner supranationalen Ebene aus veranschaulicht habe, will ich nur noch einige knappe Hinweise über seine sonstigen Auswirkungen hinzufügen. Tatsächlich existiert schon eine breite Literatur über regionales oder lokales Governance und dessen Rolle bei der Förderung des "gemeinsamen Erzeugnisses" der endogenen ökonomischen Entwicklung, auf Basis

einer gesteigerten strukturellen Wettbewerbsfähigkeit. Verbunden ist dies mit der Reorganisation des lokalen Staates, d.h. neuen Formen lokaler Partnerschaft, um die Entwicklung lokaler Ressourcen zu lenken und zu fördern. Lokale Gewerkschaften, örtliche Handelskammern, lokale Risikobeteiligungsgesellschaften, Bildungseinrichtungen und regionale Forschungszentren sowie lokale Staaten treffen z.B. Vereinbarungen, um die regionale Ökonomie zu erneuern. Dieser Trend wird noch durch die Unfähigkeit des Zentralstaates verstärkt, den spezifischen Problemen in verschiedenen Gegenden mit ausreichend differenzierten und angepaßten Programmen zu begegnen. Er überträgt solche Aufgaben deshalb an lokale Staaten, versorgt sie mit Ressourcen und gewährt ihnen allgemeine Unterstützung (vgl. Dyson 1989, 118). Optimistischere Einschätzungen gehen davon aus, daß diese Entwicklung zur Konföderation von lokalen Staaten führt, die auf Grundlage einer starken regionalen Ökonomie dazu in der Lage sind, neue Arbeitsplätze zu schaffen, die Risiken zu teilen und sich im andauernden Kampf um Wettbewerbsvorteile gegenseitig zu unterstützen (vgl. Sabel 1989). Pessimistischere Szenarien rechnen hingegen mit einer zunehmenden Polarisierung zwischen den Standorten (einschließlich des Aufkommens einer städtischen Unterklasse und innerstädtischen Ghettos) und wachsenden regionalen Ungleichheiten.

4.3 Die Internationalisierung des Nationalstaates

Dieser Trend beinhaltet einen Wandel der gesamten staatlichen strategischen Orientierung. Obwohl er zuvor mit dem Nationalstaat in Verbindung gebracht wurde, betrifft er eigentlich alle territorialen Dimensionen staatlicher Apparate. Es geht dabei um die gewachsene strategische Bedeutung des internationalen Kontextes für binnenstaatliches Handeln und um die Ausweitung des innenpolitischen Handlungsfeldes auf außerterritoriale oder transnationale Faktoren und Prozesse. Empirisch zeigt sich dies z.B. an der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die vom Nationalstaat verfolgt wird. Das vorrangige Ziel seiner ökonomischen und sozialen Interventionen hat sich von einer ausgewogenen Leistung der nationalen "Volkswirtschaft" zu ihrer - wesentlich ökonomisch definierten - "internationalen Wettbewerbsfähigkeit" gewandelt. Erkennbar ist dies an der tendenziellen Verlagerung der keynesianischen Wohlfahrtspolitik des europäischen Nationalstaates der Nachkriegszeit zu weniger staatszentrierten Schumpeterianischen "Leistungs"-Zielen innerhalb eines "ausgehöhlten" (wenn nicht schon "post-nationalen") politischen Regimes. Außerdem werden sich regionale und lokale Staaten unterhalb des Nationalstaates nicht nur stärker mit dem internationalen Kontext, sondern auch mit dem nationalen Kontext ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik beschäftigen.

Abstrakt formuliert bestehen die charakteristischen ökonomischen und sozialen Funktionen des "Schumpeterianischen Leistungs-Regimes" darin, in offenen Ökonomien Produkt-, Prozeß-, Organisations- und Marktinnovationen zu fördern. Das Ziel ist dabei, die strukturelle Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft durch Interventionen auf der Angebotsseite so weit wie möglich zu stärken und die Sozialpolitik den Bedürfnissen einer Arbeitsmarktflexibilität bzw. den Zwängen des internationalen Wettbewerbes unterzuordnen. In beiderlei Hinsicht schließt dies ein

Bewußtsein von den internationalen Bedingungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik ein, das weitaus größer ist als jenes, das die Blütezeit des keynesianischen Wohlfahrtsstaates prägte. Insbesondere markiert das Schumpeterianische "Leistungs"-Regime einen deutlichen Bruch mit dem keynesianischen Wohlfahrtsstaat: (a) die inländische Vollbeschäftigung trat hinter das Streben nach internationaler Wettbewerbsfähigkeit zurück; (b) redistributive wohlfahrtsstaatliche Rechte nehmen den zweiten Platz hinter einer produktivistischen Neuordnung der Sozialpolitik ein; und (c) die Hauptrolle des Nationalstaates wurde den Mechanismen des Governance auf verschiedenen Ebenen nachgeordnet (vgl. den vorangegangenen Abschnitt).

Mit Punkt (a) soll allerdings nicht geleugnet werden, daß Vollbeschäftigung immer noch auf der politischen Tagesordnung steht. Trotzdem wird sie nicht länger als unmittelbares Ziel staatlicher Interventionen angesehen. Heute gelten neue Arbeitsplätze als äußerst abhängig von der aktiven Steuerung der Angebots-Faktoren und der Flexibilität der Arbeitskraft, kaum mehr hingegen als quasi-automatisches Ergebnis einer effektiven Steuerung der Nachfrageseite (vgl. z.B. das jüngste EG-Weißbuch). In mancher Hinsicht sahen sich kleine, offene Ökonomien natürlich diesem Problem bereits in der Periode des Atlantischen Fordismus ausgesetzt. Bei ihnen sind bereits andeutungsweise Aspekte von Schumpeterianischen "Leistungs"-Regimes, wie z.B. eine aktive Arbeitsmarktpolitik, zu finden. Aber selbst solche kleinen, offenen Ökonomien sehen sich nunmehr gezwungen, sich auf die veränderten Bedingungen des internationalen Wettbewerbs und auf ein wesentlich breiteres und tieferes Spektrum von Faktoren, die im Zusammenhang mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit stehen, einzurichten. Ebenso will ich mit dem zweiten Punkt (b) den Wandel des "Leistungs-Wohlfahrts"-Verhältnisses beleuchten, d.h. den fortdauernden Bedeutungsverlust wohlfahrtsstaatlicher Rechte auf der Grundlage einer steuerlichen bzw. beitragsbezogenen Inanspruchnahme von Dienstleistungen und die stärkere Gewichtung von Formen der "Leistungs"-Abhängigkeit, in der die Reproduktion der "disziplinarischen Normalisierung" unterliegt - überwacht von (para-)staatlichen Agenturen (vgl. Fraser 1987; Rose 1993). Wohlfahrtsstaatliche Rechte tendieren dazu, residual zu werden. Ihre Bereitstellung unterliegt den Restriktionen von Nachfrage und Kostendruck, insbesondere für jene, die vom Arbeitsmarkt infolge ihres Alters oder ihrer Arbeitsunfähigkeit ausgeschlossen sind. "Leistung" wird nun tendenziell differenziert - zum einen wird sie Markt- und Angebotskriterien untergeordnet, zum anderen strenger überwacht. In beiden Fällen sind die Implikationen von Wohlfahrt und "Leistung" eng an ihre Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit gebunden. Schließlich ist es im Übergang zum veränderten "Wohlfahrts-Leistungs"-Verhältnis die gewachsene Bedeutung der Mechanismen des Governance, die mich dazu veranlaßt, nun von einem Schumpeterianischen "Leistungs"-Regime zu sprechen, anstatt wie zuvor noch von einem Schumpeterianischen "Leistungs"-Staat. Denn, während der KWNS, ungeachtet einiger übernationaler und/oder politikspezifischer Variationen der "Wohlfahrtsmischung", in entscheidender Hinsicht durch den Nationalstaat organisiert wurde, ist die Schumpeterianische "Leistungs"-Orientierung, sieht man einmal von ihrer Zuständigkeit für die Bedingungen der Kapitalverwertung ab, hinsichtlich der sozialen Reproduktion der Arbeitskraft weniger staatszentriert. Gewiß gibt es von Fall zu Fall signifikante Abweichungen im entstehenden "Wohlfahrt-Leistungs"-Verhältnis

und in den Formen, in denen es sich jeweils darbietet. Dennoch, der allgemeine Trend ist evident und wird nach meiner Ansicht noch stärker.

5. Verbleibt noch eine Rolle für den Nationalstaat?

Wenn wir uns mit der möglichen Erosion des Nationalstaates - als einem entscheidenden Faktor im heutigen politischen Leben - beschäftigen, sind zunächst zwei Interpretationen von "Erosion" zurückzuweisen. Erosion sollte weder mit einem allmählichen Verfall oder gar einem Absterben des Nationalstaates, noch mit seiner Verdrängung gemäß der Losung "mehr Markt, weniger Staat" verwechselt werden. Erosion ist am besten als ein Prozeß der Dekomposition zu verstehen, der einen fortschreitenden Verlust der effektiven staatlichen Einheit involviert. Dieser Verlust an Einheit bedeutet nicht unbedingt, daß spezifische Staatsapparate oder -organe verschwinden (obwohl dies ein zusätzlicher Faktor sein kann). Vor allem verursacht er den Verlust ihrer Kohärenz bei der Sicherung staatlicher Funktionen, die an ein spezifisches Staatsprojekt gebunden sind. Am Anfang kann dieser Prozeß der Erosion als die innere Zusammenhanglosigkeit (oder institutionelle Krise) der Staatsapparate (hinsichtlich der vertikalen Kohärenz von verschiedenen Organisationsebenen und/oder hinsichtlich der "horizontalen" Koordination von verschiedenen Bereichen des Staatshandelns) bzw. durch die abnehmende Effektivität (oder mit Habermas gesprochen, als "Rationalitätskrise") der Staatsapparate bei der Sicherung ihrer erklärten Staatsfunktionen mit Bezug auf das dominante Staatsprojekt wahrgenommen werden. Begleiterscheinungen wären das Versagen der strategischen Selektivität des Staates, sichtbar in der Desorganisation und Orientierungslosigkeit des hegemonialen Blocks (falls ein solcher besteht) und seiner zugehörigen staatlichen Führungskräfte bzw. der Auflösung der sozialen Basis, die den Staat mit seinem spezifischen Staatsprojekt unterstützt. Dies kann wiederum verbunden sein mit einer *Repräsentationskrise* des Staates (diese reflektiert sich darin, daß seine Massen- oder "national-populare" soziale Basis zusehends verschwindet oder die Regierungsparteien und andere massenintegrative Apparate ihre absolute Unterstützung verlieren oder die institutionalisierten Kompromisse innerhalb des Machtblockes instabiler werden und auseinanderbrechen) und/oder einer *Legitimationskrise* (d.h. dem Vertrauensverlust gegenüber den spezifischen Anforderungen an die politische Legitimität dieser Staatsform, wie der derzeitige Anspruch an ihre Fähigkeit, ökonomisches Wachstum und allgemeinen Wohlstand zu erzeugen).

Aus dieser Perspektive folgt, daß eine Erosion des Nationalstaates stattgefunden hat. Allerdings betrifft dies nicht alle möglichen Formen des Nationalstaates, sondern in erster Linie den keynesianischen Wohlfahrts-Nationalstaat. Die meisten europäischen Nationalstaaten erlebten in den 70er Jahren eine institutionelle Krise und sie reagierten darauf mit einer internen Reorganisation sowie durch die Neuvermessung der staatlichen Handlungsspielräume. Deutlich war auch die Unfähigkeit des KWNS, Wachstum, Arbeitsplätze, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stabile Preise zu erzeugen sowie wachsende Wohlstandserwartungen zu erfüllen. In einigen europäischen Nationalstaaten kam es sogar zu einer größeren Hegemoniekrise, die von einer Repräsentations- und/oder Legitimationskrise begleitet wurde. Anzeichen dafür

sind vor allem im Aufkommen neuer sozialer Bewegungen, dem Aufstieg der "neuen Rechten" und der Hinwendung zum Neoliberalismus zu finden.²⁹ Dennoch sollte die Erosion einer besonderen Form des Nationalstaates nicht als dessen genereller Rückzug mißverstanden werden. Es kann durchaus sein, daß die Grundzüge des KWNS (insbesondere jene, die zur Zeit des Krisenmanagements ausgeweitet wurden) zurückgedrängt werden, aber die Spielräume des Nationalstaates in anderer Hinsicht ausgeweitet bzw. andere Politikformen bedeutsamer werden.

In diesem Zusammenhang könnte - trotz der drei allgemeinen Entwicklungstrends, von denen oben die Rede war (Aushöhlung, Ausweitung des Governance und Internationalisierung) - dem Nationalstaat eine Schlüsselrolle verbleiben. Diese Überlegung kann präzisiert werden, wenn wir uns der mittlerweile vergessenen Unterscheidung erinnern, die Nicos Poulantzas zwischen speziellen und systemischen (oder "globalen") Staatsfunktionen vorgenommen hat. Poulantzas nannte drei Gruppen: techno-ökonomische Funktionen, die die Kräfte und Beziehungen der Produktion betreffen; politische Funktionen (d.h., Besteuerung, Überwachung, Verteidigung, Gesetzgebung, öffentliche Rechnungsprüfung), die die Selbsterhaltung des Staates und seiner zentralen Militär-, Polizei- und Verwaltungsaktivitäten betreffen, und ideologische Funktionen (z.B. Bildung, patriotische und/oder nationale Rituale, Massenkommunikation). Er definierte außerdem die systemische Funktion als die Sicherung der sozialen Kohäsion einer klassengespaltenen Gesellschaft (Poulantzas 1973). Wenn ich also von der Reorganisation des Nationalstaates spreche, denke ich vor allem an die Erosion spezieller Schlüsselfunktionen des KWNS-Staatsprojekts und ihre Verlagerung im Kontext des aufkommenden SWS-Staatsprojekts. Das heißt jedoch nicht, daß der Nationalstaat seine Schlüsselposition bei der Sicherung der politischen "Global"-Funktion des Staates verloren hätte. Der Nationalstaat bleibt nämlich der wichtigste Ort für diese entscheidende, systemische Funktion; und tatsächlich wachen staatliche Führungskräfte eifersüchtig über diese Aufgabe, auch wenn sie mehrere besondere Funktionen abgeben oder auf sie verzichten müssen. Immer noch ist der Nationalstaat der bedeutendste Kampfplatz zwischen globalen, triadischen, supranationalen, nationalen, regionalen und lokalen Kräften. Wie das "ausgehöhlte Unternehmen", das seine zentralen Befehls-, Kontroll- und Kommunikationsfunktionen innerhalb einer heimischen Ökonomie bewahrt (selbst wenn es verschiedene Produktionsaktivitäten ins Ausland verlagert), so bewahrt auch der "ausgehöhlte" Nationalstaat seine allgemeinen politischen Funktionen, trotz des Transfers von Aktivitäten auf andere Ebenen der politischen Organisation. Besonders bei der Regelung von politischen Verflechtungen über unterschiedliche räumliche Größenordnungen hinweg spielt der Nationalstaat noch immer eine Rolle, und seine Legitimität hängt davon ab, wie ihm dies im Sinne der angenommenen Interessen seiner sozialen Basis gelingt (vgl. Kazancigil 1993, 128). Mehr noch, genauso wie die Befehls-, Kommunikations- und Kontrollfunktionen multinationaler Firmen kontinuierlich durch die Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten sowie durch neue Formen von Netzwerken,

29 Zumindest gab es wichtige neoliberal inspirierte Politikanpassungen (z.B. in den skandinavischen Ländern); in anderen Fällen wurden ersthafte Versuche unternommen, das politische Regime in eine neoliberale Richtung zu transformieren (am stärksten natürlich in Thatchers Großbritannien).

Abmachungen und Verhandlungen transformiert werden, so wandelt sich auch die Art und Weise, in der "ausgehöhlte" Staaten ihre Macht ausüben und entwerfen, wenn sich dazu neue Möglichkeiten ergeben.

Die fortwährende Bedeutung der systemischen politischen Funktionen des Nationalstaates ist in letzter Zeit von Zieburá (1992) hervorgehoben worden. Er argumentiert, daß die Tendenzen zur Globalisierung und transnationalen Regionalisierung die Gegentendenz einer weitverbreiteten Suche nach Transparenz, demokratischer Verantwortung und Nähe provozieren. Und er fügt hinzu, daß sich im Wunsch nach lokaler, regionaler oder (meistens) nationaler Identität insbesondere in kleinen Nationalstaaten ein starkes Streben reflektiert, Bedrohungen durch mächtige Nachbarstaaten bzw. das Entstehen supranationaler Institutionen, die bar jeder demokratischen Verantwortlichkeit sind, zu kompensieren (vgl. Zieburá 1992). Dieser Aspekt tritt noch deutlicher darin zutage, daß der Nationalstaat derzeit noch immer am ehesten in der Lage ist, sich mit sozialen Konflikten und der Umverteilungspolitik sowie mit sozialer Integration und Kohäsion zu befassen. Indessen scheinen supranationale Gremien derart mit der Internationalisierung des Kapitals und der Unterstützung (oder Begrenzung) der strukturellen Konkurrenzfähigkeit der Triade-Regionen und ihrer nationalen Teilökonomien beschäftigt, daß sie sich wenig um eine Politik der Umverteilung und die zunehmenden sozialen Konflikte kümmern. Diese sind vorwiegend auf den nationalen Rahmen beschränkt, und es sind die Nationalstaaten, die über das finanzielle Potential verfügen, um in dieser Hinsicht wichtige Veränderungen herbeizuführen. Ohne die Unterstützung einer Zentralregierung ist es für die meisten lokalen oder regionalen Staaten tatsächlich schwierig, hierbei etwas zu erreichen. Genau das stellt den Nationalstaat vor ein Dilemma. Einerseits muß er sich, wie oben angemerkt, aktiv in der Regulierung des Internationalisierungsprozesses engagieren; und andererseits ist er die einzige politische Instanz, die Aussichten hat, die zunehmende Divergenz zwischen globalen Marktdynamiken sowie den Bedingungen der institutionellen Integration und sozialen Kohäsion zu verhindern (vgl. Zieburá 1992).

Kurzum, dem Nationalstaat verbleibt eine zentrale politische Rolle. Allerdings ist dies eine Rolle, die als Ergebnis der allgemeineren Re-Artikulation von lokalen, regionalen, nationalen und supranationalen Ebenen der ökonomischen und politischen Organisation neu bestimmt ist. Sofern oder bis sich eine supranationale politische Organisation nicht nur Regierungsmacht sondern auch popular-demokratische Legitimität aneignet, wird der Nationalstaat als höchste Instanz demokratischer politischer Verantwortlichkeit ein politischer Schlüsselfaktor bleiben. Wie er diese Rolle erfüllt, hängt dabei nicht ausschließlich von der veränderten institutionellen Matrix und den Kräfteverschiebungen infolge der rasch voranschreitenden Globalisierung, Triadisierung, Regionalisierung und dem Wiederaufleben lokalem Governance ab.

6. Faktoren der Transformation des Nationalstaates³⁰

Aus regulationstheoretischer Sicht haben vier Veränderungen die Kongruenz zwischen Fordismus und KWNS in der gegenwärtigen Phase der kapitalistischen Entwicklung unterminiert und dadurch einen Druck auf die drei allgemeinen Entwicklungstrends erzeugt, in denen sich das Ökonomische und Politische artikuliert. Diese Veränderungen sind: (a) das Aufkommen neuer Technologien; (b) die zunehmende Internationalisierung; (c) der Paradigmenwechsel vom Fordismus zum Postfordismus und (d) die Regionalisierung globaler und nationaler Ökonomien. Obgleich der Fordismus hier nur als Paradigma figuriert, das zum Verständnis ökonomischer Veränderungen herangezogen wurde, ist die Krise des Atlantischen Fordismus und der dadurch angeschobene Paradigmenwechsel mit weiteren Veränderungen eng verbunden. Ich werde die Implikationen, die diese vier Veränderungen für den Nationalstaat der Nachkriegszeit haben, kurz erörtern.

Erstens sind die entwickelten kapitalistischen Ökonomien - infolge des wachsenden Wettbewerbsdruckes der NICs bei billiger Low-Tech-Produktion und auch bei einfachen High-Tech-Produkten - dazu gezwungen, in der technischen Hierarchie aufzurücken und sich auf neue Schlüsseltechnologien zu spezialisieren, wenn sie Beschäftigung und Wachstum sichern wollen. Die Staaten übernehmen hier - bei der Konzentration von technologischer Intelligenz, der Herstellung unabhängiger technologischer Kapazitäten, der Vermittlung technischer und technologischer Kompetenz - eine zentrale Rolle, damit möglichst viele Firmen und Branchen von den neuen technischen Möglichkeiten der F&E-Aktivitäten in speziellen Bereichen der Ökonomie profitieren können (Chesnais 1986, 86). Weiterhin müssen Staaten von Subventionen zur Erhaltung niedergehender Branchen absehen und neue Branchen fördern, da infolge der volkswirtschaftlichen Öffnung für den Staat budgetäre und finanzielle Zwänge bestehen. Alternativ dazu sollten die Staaten, da die neuen Schlüsseltechnologien umfassend und auf vielen verschiedenen Produktionsfeldern anwendbar sind, die niedergehenden Branchen wenigstens restrukturieren, so daß diese neue Produktionsprozesse anzuwenden können, bereits existierende Produkte verbessern und neue Produkte entwickeln. Entscheidend ist in allen Fällen, daß Staatstätigkeit erforderlich ist, um die Entwicklung neuer Schlüsseltechnologien und deren Anwendung auf einem möglichst weiten Gebiet voranzutreiben, um die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern.

Zweitens können Staaten infolge der raschen Beschleunigung der Internationalisierung nicht länger so handeln, als seien nationale Ökonomien effektiv geschlossen und ihre Wachstumsdynamik autozentrisch. Kleine offene Ökonomien sahen sich diesem Problem natürlich bereits während des Nachkriegsbooms ausgesetzt; nun werden selbst große, relativ geschlossene Ökonomien in den globalen Kapitalkreislauf integriert. Die maßgeblichen Instrumente der makroökonomischen Politik des KWNS verlieren also mit zunehmender Internationalisierung ihre Effizienz und müssen, wenn die Ziele der Nachkriegszeit, wie Vollbeschäftigung, Wachstum, Preisstabilität und

³⁰ Dieser Abschnitt bezieht sich stark auf frühere Argumente über den Aufstieg des Schumpeterianischen "Leistungs"-Staates: vgl. zum Beispiel Jessop 1993.

eine intakte Zahlungsbilanz gesichert werden sollen, durch andere Maßnahmen ersetzt oder unterstützt werden. Außerdem werden, indem das nationale Geld den internationalen Währungsbewegungen untergeordnet ist und die Internationalisierung die Bedeutung der Löhne als Produktionskosten unterstreicht, die grundlegenden nationalen Bedingungen der keynesianischen Wohlfahrtsstaatlichkeit in Frage gestellt. In der Hoffnung auf eine Minimierung der schädlichen Binnenwirkungen und/oder der Sicherung eines maximalen Profits heimischer Firmen und Banken wurden konsequenterweise nahezu alle Staaten stärker in den Prozeß der Internationalisierung und dessen Regulierung verwickelt. Sie müssen sich um die Regulierung des Internationalisierungsprozesses bemühen und den am besten geeigneten Rahmen für seinen Fortgang schaffen. Dazu gehören die folgenden Aktivitäten: die Einführung von neuen gesetzlichen Regeln für grenzüberschreitende Kooperationen und strategische Allianzen, die Reformierung des internationalen Währungs- und Kreditsystems, die Förderung des technologischen Transfers, die Regelung von Handelsstreitigkeiten, die Entwicklung einer neuen internationalen Vereinbarung über geistiges Eigentum oder die Entwicklung von neuen Regulierungsformen der Arbeitsmigration. All dies führt zu der paradoxen Situation, daß Staaten, die die volkswirtschaftliche Kontrolle verlieren, gezwungen sind, die Kampfarena zugunsten ihrer eigenen multinationalen Konzerne zu betreten.

Drittens werden die primären ökonomischen Funktionen - im Sinne einer Verschiebung des dominanten techno-ökonomischen Paradigmas vom Fordismus zum Post-Fordismus - neu definiert. Der Fordismus wird typischerweise damit in Verbindung gebracht, die volkswirtschaftliche Nachfrage zu regulieren und die Massenkonsumnormen zu verallgemeinern. Dies zeigte sich in der Überzeugung, daß die angebotsgetriebene fordistische Massenproduktion nur profitabel sein konnte, solange ein hohes Nachfrageniveau gehalten wurde und die Märkte für den Massenkonsum stetig expandierten. Der Klassenkompromiß, der den fordistisch-keynesianischen Wohlfahrtsstaat stützte, förderte dieses Muster ökonomischer Intervention. Aber der Übergang zu einem post-fordistischen Paradigma veranlaßt eine Reorientierung der primären ökonomischen Staatsfunktionen. Denn die Kombination des spät-fordistischen Trends zur Internationalisierung und der post-fordistischen Betonung der flexiblen Produktion ermutigte die Staaten, vorrangig auf die angebotsseitigen Probleme der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu achten und zu versuchen, die Wohlfahrtspolitik den Flexibilitätsanforderungen unterzuordnen.

Viertens können wir entlang des Trends zur Internationalisierung und Globalisierung die Bildung supranationaler Triadeökonomien und das Wiederaufleben regionaler und lokaler Ökonomien innerhalb des Nationalstaates beobachten. Diese komplexe Artikulation der globalen-regionalen-nationalen-lokalen Ökonomien führt zur "Aushöhlung" des Nationalstaates durch die Machtverlagerung nach oben auf supranationale oder internationale Gremien, nach unten auf regionale oder lokale Staaten oder nach außen auf relativ autonome grenzüberschreitende Allianzen zwischen lokalen Staaten mit komplementären Interessen. Dennoch verbleibt dem Nationalstaat eine Schlüsselrolle als dem wichtigsten Kampfplatz zwischen widerstreitenden globalen, triadischen, supranationalen, nationalen, regionalen oder lokalen Kräften. Überdies nimmt er dabei für die Entwicklung und Stärkung der

nationalen Innovationssysteme eine zentrale Rolle ein; und auch das Fortbestehen sozialer Kohäsion hängt immer noch von den staatlichen Kapazitäten ab, diese Konflikte zu bewältigen.

In diesem Kontext erleben wir eine Neubewertung der regionalen Ebene ökonomischer Aktivitäten und Interventionen, und dies hat schwerwiegende Auswirkungen auf die globale ökonomische Hierarchie. Tatsächlich wird letztere mit einer stärkeren Betonung der drei supranationalen Wachstumspole nochmals neu definiert. Unter der regionalen Hegemonie Japans, Deutschlands und der USA drückt sich dies in den Versuchen aus, eine nordamerikanische Freihandelszone, einen europäischen Wirtschaftsraum und eine asiatisch-pazifische Wirtschaftsgemeinschaft zu schaffen. Bereits jetzt liefert die zunehmende Intensität der regionalen Handelsverflechtung (dies ist am deutlichsten in der Europäischen Gemeinschaft) und/oder die Vertiefung der interregionalen Arbeitsteilung in jedem Block eine grundlegende materielle Basis für derartige Entwicklungen. Dieser Trend hat aber auch insoweit eine starke diskursive Dimension, als Triadestrategien in verschiedenen Gegenden populärer wurden. Auch wenn viele neuere Schriften die "Triademacht" feierten, sollte uns dies gegenüber wichtigen Tendenzen nicht blind werden lassen: (a) die zunehmende Durchdringung der sogenannten Triademächte, indem sie sich gegenseitig ergänzen und strategische Allianzen formen; (b) Verschiebungen in der nationalen Hierarchie innerhalb jedes Triadeblockes infolge der ungleichen Entwicklung; und (c) das Wiederaufleben regionaler Ökonomien innerhalb einiger Volkswirtschaften als Teil des Internationalisierungsprozesses bzw. als Reaktion auf diesen. Außerdem haben diese Veränderungen eine eigene materielle und/oder strategische Grundlage und die Dynamik der Regionalisierung ist nicht per se supra- oder subnational. Statt dessen gibt es eine Reartikulation der globalen-regionalen-nationalen-lokalen Ökonomien mit verschiedenen Effekten in unterschiedlichen Kontexten (vgl. Taylor 1991). Dies läßt möglicherweise darauf schließen, daß auch der Nationasstaat anstatt einer einfachen Erosion oder eines Absterbens eine komplexe Reorganisation oder Reartikulation durchläuft.

Während sich diese komplexen und widersprüchlichen Prozesse entfalten, müssen die Staaten die vielfältigen Binnenkonsequenzen der globalen Restrukturierung so angehen, daß sie den Prozeß der Internationalisierung selbst leiten. Daraus ergibt sich andererseits die Notwendigkeit von Bündnisstrategien zwischen Staaten unterschiedlichen regionalen Ausmaßes, um die Grundlagen ihres ökonomischen und politischen Überlebens in dem Maße zu sichern, wie strukturelle Wettbewerbszwänge spürbar werden. Diese Allianzen variieren mit der ökonomischen Position in der internationalen Hierarchie. Aus diesem Grund suchen kleine offene Ökonomien (ob kapitalistisch oder post-sozialistisch) möglicherweise eine engere Integration mit der dominanten ökonomischen Macht in dem triadischen Wachstumspol, der ihr am nächsten ist, während die dominante Macht selbst versuchen wird, nicht nur benachbarte Ökonomien in ihre strategisch-ökonomische Sphäre selektiv einzubinden, sondern auch Allianzen mit anderen dominanten Triademächten einzugehen. Diese Alternativen tauchen bereits in post-sozialistischen Ökonomien auf, in denen Deutschland z.B. eine Schlüsselrolle dabei spielt, Allianzen zu gestalten und neue Bindungen unter den verschiedenen Übergangs-Ökonomien herzustellen. Wie sich

solche Strategien exakt entwickeln, kann auf dieser Ebene der Analyse nicht bestimmt werden, denn dies hängt immer von dem Wandel der Kräftebalance und den unterschiedlichen Modi strategischer Kalkulation ab.

Bevor ich mit den Schlußbemerkungen fortfahre, ist es wichtig zu wiederholen, daß diese vier Veränderungen nicht nur mit Verschiebungen innerhalb des Staates, sondern ebenso mit Veränderungen in der generellen Artikulation des Ökonomischen und des Politischen zusammenhängen. Wenn Staaten Allianzen mit anderen Staaten zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit eingehen, so geschieht dies häufig durch nicht-hierarchische Formen von Governance, anstatt durch die Ausbreitung von traditionellen Staatsformen auf neue territoriale Größenordnungen. Daher gibt es auch keinen Grund zu der Annahme, daß supranationale Entwicklungen einen Nation-Staat im europäischen Maßstab erzeugen werden. Man sollte natürlich auch nicht erwarten, daß die Zunahme neuer Formen ökonomischer und politischer Verflechtungen auf das relativ neue Gebiet supranationaler Triade-Regimes beschränkt bleiben wird. Auch auf der nationalen oder subnationalen Ebene kommt es zu bedeutsamen Verschiebungen.

7. Schlußbemerkungen

Es ist nun an der Zeit, die drei allgemeinen Trends, die wir für die Restrukturierung und Reorientierung des keynesianischen Wohlfahrts-Nationalstaats herausgearbeitet haben, nochmals zu überdenken. Diese Trends können folgendermaßen zusammengefaßt werden: Erstens werden einige spezielle technisch-ökonomische, politische und ideologische Funktionen des Nationalstaates auf andere Ebenen der staatlichen Organisation verlagert. Zweitens werden besondere technisch-ökonomische, politische und ideologische Funktionen, die der Nationalstaat früher oder neuerdings ausführte, zunehmend mit anderen (d.h. parastaatlichen oder privaten) politischen Akteuren, institutionellen Arrangements oder Regimen geteilt oder sind vollständig auf diese übergegangen. Und drittens kommt dem internationalen Kontext binnenstaatlichen Handelns eine größere Bedeutung für nationale, regionale und lokale Staaten³¹ zu, und deren innenpolitische Handlungsfelder erweitern sich um ein beträchtliches Spektrum gebietsüberschreitender oder transnationaler Faktoren und Prozesse. Alle diese drei Trends verknüpfen sich außerdem mit der partiellen Redefinition spezieller Staatsfunktionen.

Ich habe diese Trends jeweils in allgemeinen Begriffen dargelegt und dabei unberücksichtigt gelassen, wie diese von Fall zu Fall - einzeln und miteinander kombiniert - realisiert werden. In der vorangegangenen Diskussion der "Entnationalisierung" habe ich demzufolge die wichtigen Unterschiede zwischen föderalen Staaten - mit klarer Machtverteilung zwischen der nationalen und der regionalen Ebene der Staatsorganisation - und Einheitsstaaten (wie Großbritannien) ignoriert, in denen lokale Staaten nur die Macht ausüben, die ihnen gegenwärtig der

31 Zusätzlich zum internationalen Kontext innenpolitischen Staatshandelns beleuchten die Imperative des internationalen ökonomischen Wettbewerbs fortwährend den inländischen Kontext internationalen staatlichen Handelns.

Zentralstaat zugesteht. Ebenso habe ich, als ich die Verschiebung vom Government zum Governance behandelte, das Ausmaß vernachlässigt, in dem spezifische Formen des KWNS bisweilen mit tripartistischen Formen makroökonomischem Governance, die den Staat, Unternehmen und Gewerkschaften umfassen, und/oder mit Formen regulierter Selbstregulation bei der Versorgung mit diversen sozialen wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten verbunden waren. Auch in diesen Fällen gab es nämlich eine weitere Stärkung ihrer strategisch selektiven Neigung zum Governance. Auch habe ich nicht die relative Bedeutung verschiedener Governance-Mechanismen in unterschiedlichen Fällen berücksichtigt (z.B. den Unterschied zwischen der Stärkung der neokorporatistischen "Verhandlungsökonomie"³² in Dänemark und der Entwicklung neoliberaler parastaatlicher Organisationen in Großbritannien). Schließlich habe ich, als ich die Internationalisierung behandelte, von unterschiedlichen Typen Schumpeterianischer "Leistungs-"Regime und deren Artikulation in spezifisch individuellen "Leistungs-Wohlfahrts-"Mischungen abstrahiert (hinsichtlich einer Besprechung dreier Varianten des SWS und deren spezifischer Kombinationen, vgl. Jessop 1992a, 1993, 1994b, 1994c). Offenkundig müßten detailliertere Studien über die nationalstaatliche Restrukturierung und Reorientierung jeden dieser Trends in konkreteren und komplexeren Begriffen erfassen. Wenn aber jeder dieser Trends sich verändern kann, so muß offensichtlich auch die Art und das Ausmaß ihrer Interaktion vielfältige Variationen zulassen.

Viele Kommentatoren haben einen oder mehrere dieser Trends - wenngleich in einer anderen Begrifflichkeit - diskutiert. In diesem Sinn mag man zu der Schlußfolgerung neigen, daß die obigen Behauptungen nicht überraschend sind. Doch immer dann, wenn diese Ansätze voneinander isoliert betrachtet werden, insbesondere wenn sie dazu noch unkritisch und eindimensional in die Zukunft extrapoliert werden, treten ernsthafte theoretische und empirische Probleme auf. Diese sind bei der Analyse des Post-Fordismus stark ausgeprägt - ob als Akkumulationsregime oder als sozialem Modus ökonomischer Regulation, die diesen als bereits erreicht und gefestigt behandelt; oder, noch schlimmer, bei jenen, die den Post-Fordismus als Telos hinter den derzeitigen Transformationen (der Artikulation) des Ökonomischen und des Politischen betrachten. Meine Abschlußbemerkungen sollen daher einige Probleme aufzeigen, die gegenüber der hier vertretenen eher synthetischen Position die einseitige Behandlung dieser Trends betreffen.

Eine Überbetonung des ersten Trends läuft Gefahr, die besonderen Funktionen oder Aufgaben einer besonderen Form des Nationalstaates in einer besonderen Periode mit den systemischen (oder globalen) Funktionen des kapitalistischen Staatstyps in einer beliebigen kapitalistischen sozialen Formation zu vermengen. Im Moment sind diese Funktionen noch fest im Nationalstaat verankert. In diesem Sinne sollte "Entnationalisierung" als ein partieller und ungleichmäßiger Prozeß angesehen werden, der einem reartikulierten "Nationalstaat" weiterhin die systemischen Funktionen des kapitalistischen Staatstyps überläßt. "Entnationalisierung" bedeutet mit Sicherheit nicht, daß ein völlig neuartiger "supranationaler" Staat entstanden ist, um institutionelle Integration und soziale Kohäsion in einer erweiterten klassengeteilten,

32 Zum Konzept der "negociated economy" vgl. Nielson und Pedersen (1993).

supranationalen Gesellschaftsformation zu gewährleisten. Besonders deutlich zeigt dies die immer noch beschränkte Entwicklung (ungeachtet des Delors'schen Weißbuches) der Europäischen Union, die angesichts der Diskontinuitäten, die durch die regionale ökonomische Integration und den internationalen Wettbewerb erzeugt werden, die soziale Kohäsion nur unzureichend fördern kann.

Eine einseitige Fixierung auf den zweiten Trend läuft Gefahr, die Veränderungen in den spezifischen institutionellen Arrangements, die mit besonderen Regimen verbunden sind, mit der Erosion des integralen Staates zu verwechseln. Denn die tendenzielle Verschiebung vom Government zum Governance muß nicht zwangsläufig die Staatsapparate als Ganzes schwächen oder deren Kapazität bei der Verfolgung spezifischer Staatsprojekte unterminieren. Viel hängt auch von der Art und Weise ab, in der neue Governance-Mechanismen mit der Ausführung veränderter Staatsziele in neuen Zusammenhängen und mit den Befugnissen des Staates verbunden sind, seine Macht in einer erweiterten Gesellschaft zur Geltung zu bringen. Ideologisch zeigt sich dies in der neoliberalen Behauptung, daß ein übergroßer Staat ein schwacher Staat sei - nur dann, wenn der Staatsapparat seine Aktivitäten auf solche begrenzt, die der Staatsapparat selbst übernehmen kann (und muß), ist sichergestellt, daß er diese auch effektiv zu erfüllen vermag. Gelegentlich wird diese Idee staatstheoretisch so formuliert, daß der moderne Staat nur stark sein kann, wenn er Souveränitätsansprüche (oder das Potential für despotische Macht) abgibt und seine Macht mit anderen Kräften teilt (um seine infrastrukturelle oder durchdringende Macht zu steigern).

Allgemeiner, wenn es die gesellschaftlich anerkannte Funktion des Staates ist, seine politischen Ressourcen zu benutzen, um das gemeinsame Interesse oder den allgemeinen Willen zu fördern³³, dann wird er umgestaltet, sobald diese neu definiert werden und/oder sobald sich der Kontext ändert, innerhalb dessen sie gefördert werden müssen. Wie sich der Kapitalismus in und durch kontinuierliche Veränderungen in der Eigenschaft der produzierten Waren und den herrschenden ökonomischen Kräften, die in deren Produktion eingeschlossen sind, reproduziert, so ist die erweiterte Reproduktion des Staates von Veränderungen im politischen System und seinen Funktionsbedingungen abhängig. In diesem Sinn können wir die Selbsttransformation des Staates recht einfach als den Faktor der sozialen Kohäsion bei der Reaktion auf die wahrgenommenen "Problemveränderungen" betrachten. Wie sich der Kapitalismus in und durch unaufhörliche Veränderungen in der Artikulation der Kommodifizierung und Dekommodifizierung seiner Existenzbedingungen reproduziert, so reproduziert sich auch der Staat - in seinem umfassenden Sinne - innerhalb und durch beständige Veränderungen in der Artikulation von Government und Governance. Dies verdeutlicht das paradoxe Verhältnis zwischen Teil- und Gesamtfunktionen als ein Grundmerkmal des modernen Staates; denn obgleich er nur ein institutionelles Ensemble unter anderen innerhalb einer Gesellschaftsformation ist,

³³ Was auch immer die politische Rhetorik über das gemeinsame Interesse oder den allgemeinen Willen behauptet, sie sind immer insoweit "illusorisch", als jeder Versuch, sie zu definieren, sich auf einem strategisch selektiven Terrain bewegt und die ungleiche Artikulation und Aggregation von Interessen, Meinungen und Werten beinhaltet. In diesem Sinne sind das gemeinsame Interesse und der allgemeine Wille immer asymmetrisch - einige Interessen werden marginalisiert, andere privilegiert.

trägt er allein die Verantwortung für die Kohäsion dieser Formation, deren Bestandteil er ist (vgl. Jessop 1990, 360). Wenn er diese Verantwortung wahrnimmt, muß er kontinuierlich über seine eigenen strategischen Möglichkeiten hinausblicken, um die institutionelle Integration und soziale Kohäsion der umfassenderen Gesellschaft, der er angehört, zu sichern. Dieses Paradox erzeugt andererseits das strategische Dilemma, daß geteilte Macht dazu tendiert, die charakteristische Einheit und Identität des Staates zu verringern, und daß ungeteilte Macht droht, seine Effektivität zu unterminieren (vgl. Offe 1987). Dieser Zusammenhang verführt zu der Argumentation, daß sich in der Verschiebung vom Government zum Governance die Neuordnung der staatlichen Gesamtfunktion niederschlägt: sie ist für die Selbstorganisation von interorganisatorischen Beziehungen gemäß dem öffentlichen Interesse oder dem allgemeinen Willen verantwortlich.

Eine zu eingeschränkte Beschäftigung mit dem dritten Trend läuft Gefahr, die Art und Weise zu vernachlässigen, wie der Staat früher die Einordnung der nationalen Volkswirtschaft in die umfassendere Ökonomie handhabte oder wie er - im Unterschied dazu - gegenwärtig die Diskontinuitäten bei der Herstellung struktureller Wettbewerbsfähigkeit minimiert. Ich habe bereits angemerkt, wie die amerikanische Hegemonie und intergouvernementale Zusammenarbeit den "Nationalstaat" abgesichert haben; und ich habe angedeutet, daß - obwohl der KWNS insbesondere mit der makroökonomischen Regulierung einer relativ geschlossenen Volkswirtschaft befaßt war - er dies stets im Kontext einer plurinationalen fordistischen Ökonomie tat. Zudem waren kleine offene Ökonomien in diesem System natürlich darauf festgelegt, ungeachtet ihrer Exportabhängigkeit die strukturelle Geschlossenheit ihrer Volkswirtschaft zu bewahren. Aber keines dieser Phänomene sollte uns davon ablenken, den qualitativen Wandel anzuerkennen, den das Aufkommen des SWS mit der Unterordnung der Wirtschafts- und Sozialpolitik unter die Imperative struktureller Wettbewerbsfähigkeit beinhaltet, einschließlich seiner Auswirkungen auf ein breites Spektrum außerökonomischer institutioneller Bedingungen.

Bezieht man schließlich diese Trends, ob einzeln oder zusammen, ausschließlich auf Veränderungen der Ökonomie, so riskiert man eine ökonomistische Unterschätzung der Bedeutung von Politik (vgl. Evers 1993, 117). Dies ist auf zweierlei Weise denkbar. Vom integral-ökonomischen Standpunkt aus - mit seiner Betonung der gesellschaftlichen Einbettung und Regelung der Kapitalakkumulation - wäre es falsch, irgendeinen der drei allgemeinen Trends im Nationalstaat als Folge ökonomischer Veränderungen zu erklären, ohne zu berücksichtigen, wie letztere zunächst in politische Probleme für staatliches Handeln übersetzt werden und wie dann ihre Lösung durch die spezifische, strukturell bedingte, strategisch selektive Beschaffenheit des Staates vermittelt wird. Von einem eher staatszentrierten Standpunkt aus wäre es falsch zu behaupten, daß irgendeiner dieser Trends allein ökonomischen Veränderungen zuzuschreiben ist, ganz gleich wie "integral" oder "inklusiv" sie auch analysiert werden. Denn es kann auch politische Ursachen *sui generis* geben, die staatliche Akteure und andere politische Kräfte dazu veranlassen, sich mit der institutionellen Umgestaltung und strategischen Reorientierung zu befassen (vgl. Jessop 1992a). Die "Aushöhlung" könnte demnach durch politische oder ideologische Verpflichtungen gegenüber Subsidiarität, die Zunahme des Governance aufgrund der

neoliberalen Feindschaft gegenüber dem "starken Staat" bewirkt werden. Die zunehmende Bedeutung der "strukturellen Wettbewerbsfähigkeit" mag schließlich von staatlichen Führungskräften erzeugt worden sein, um die finanzielle Basis für die erweiterte Regierungsmacht wiederherzustellen oder um die militärische Sicherheit im zunehmend hochtechnologischen Rüstungswettlauf zu erhalten oder wiederherzustellen.

Ich möchte daher vorschlagen, aus unserer Analyse eine andere allgemeine Schlußfolgerung zu ziehen, nämlich die synthetische Schlußfolgerung, daß die Artikulation der Wert- und Nicht-Wertformen der Reproduktion-Regulation im vormaligen ökonomischen Raum des Atlantischen Fordismus nicht länger politisch mit dem Keynesianischen Wohlfahrts-Nationalstaat und seinen lokalen Schaltstellen, seiner korporatistischen Befangenheit (bias) und seinen internationalen Stützen verbunden ist. Er wurde innerhalb des internationalisierten Schumpeterianischen "Leistungs-"Regimes neu positioniert. Dessen besondere Funktionen wurden auf verschiedene institutionelle Ebenen territorialer Organisation verlagert und mit einem erweiterten Spektrum funktional relevanter Teilnehmer geteilt. Die systemische politische Funktion, die der Aufrechterhaltung der sozialen Kohäsion, wird jedoch immer noch auf der Ebene des Nationalstaates innerhalb des restrukturierten und reorientierten politischen Ensembles ausgeführt. Infolgedessen unterscheiden sich die idealtypischen Merkmale und systemischen Funktionen dieses Nationalstaates deutlich von denen des KWNS. Zugleich hat sich der strategische Kontext, in dem er operiert, transformiert.

Diese Position kann zu Evers' Auflistung von vier grundlegenden Perspektiven über die Zukunft des Nationalstaates in Beziehung gesetzt werden. Die erste erhebt den Anspruch, daß der Nationalstaat eine wichtige Handlungsebene bleibt. Meine eigene Darstellung unterstützt dies, legt aber auch dar, daß es ein bedeutsames Element der Diskontinuität in dieser Kontinuität gibt. So entstanden neue politische Handlungsebenen und andere wurden verstärkt, so daß man in dem Maße von einer Entnationalisierung der Staatlichkeit sprechen kann, wie die Vergesellschaftung von Produktivkräften und Produktionsverhältnissen aus dem nationalen Raum ausbricht. Der zweite Ansatz bezieht sich auf die Entnationalisierung der Staatlichkeit, die angeblich aus der Notwendigkeit eines Weltstaates resultiert, der die allgemeinen Produktionsbedingungen (z.B. ein internationales Währungssystem, internationales Recht) in dem Maße organisiert, wie sich die Kapitalbeziehungen selbst globalisieren. Dieses Argument ist insofern einseitig und ökonomistisch, als es die komplexe global-regional-lokale Dialektik und deren Implikationen für die Sicherung struktureller Wettbewerbsfähigkeit ignoriert. Ebenso vernachlässigt es die verschiedenen Formen subnationaler Staaten bzw. die grenzüberschreitende Restrukturierung des Staates. Diese Schwachstelle ist auch für den dritten - von Evers angeführten - Ansatz charakteristisch. Dieser befaßt sich mit der Verbreitung von funktional spezifischen und nicht-gouvernementalen "internationalen Regimen" (oder, wie Keohane es nennt, dem Aufstieg eines "post-nationalen Staatensystems") auf Kosten territorial organisierter Nationalstaaten und/oder intergouvernementaler Arrangements. Diese Tendenz habe ich bereits unter der Rubrik "Entstaatlichung der Politik" diskutiert. Entgegen einer einseitigen Betonung internationaler Regime habe ich hervorgehoben,

wie sich der Übergang vom Government zum Governance auf allen territorialen Ebenen des Staates wie auch in vielen verschiedenen funktionalen Bereichen vollzieht. Darüber hinaus würde ich entgegen dem recht idealistischen Eindruck, daß die Ausweitung nicht-gouvernementaler Regime den Staat überflüssig mache, argumentieren, daß der Staat eine bedeutsame Rolle gerade als Folge der Entwicklung solcher Regime behält. Denn er ist nicht nur ein wichtiger Akteur in vielen Governance-Mechanismen, sondern er kann auch eine signifikante Rolle dabei spielen, die Selbstorganisation interorganisatorischer Beziehungen zu organisieren, die Selbstregulation zu regulieren, in verschiedenen Bereichen die Kohärenz von Regimen zu fördern und mit den Auswirkungen des Regierungsversagens umzugehen. Der vierte Ansatz von Evers operiert im neoinstitutionalistischen Rahmen und hebt die ungleichmäßige *Entnationalisierung-Renationalisierung* der Politik hervor. Obwohl die Betonung der komplexen Dialektik der Restrukturierung und Reorientierung des Nationalstaates richtig ist, scheitert dieser Ansatz jedoch daran, die ungleichmäßige Qualität auf die Paradoxa, Dilemmata und Widersprüche der gegenwärtigen Reorganisation der Ökonomie - in ihrer integralen Bedeutung - oder auf die anderen Zwänge, die auf den Nationalstaat einwirken, zu beziehen.

Aus regulationstheoretischer (oder integral-ökonomischer) Sicht lautet die entscheidende Frage, wie sich der Nationalstaat restrukturieren wird und wie sich seine Aktivitäten reorientieren. In diesem Zusammenhang habe ich das zugegebenermaßen ökonomistische Argument vorgeschlagen, daß der keynesianische Wohlfahrtsstaat durch ein Schumpeterianisches "Leistungs-"Regime ersetzt werden wird und daß letzteres - im Gegensatz zum Nationalstaat - breitere und tiefere territorial-überschreitende Aktivitäten umfassen und diese auch mit nicht-gouvernementalen Partnern teilen wird. Ich will dies nun mit dem politizistischen Argument erläutern, daß der Nationalstaat solange wesentlich für die Umsetzung der globalen oder systemischen Funktionen des kapitalistischen Staatstyps bleiben wird, bis supranationale Regime die Fähigkeit erworben haben, Probleme der sozialen Kohäsion in einem klassengeteilten regionalen Block oder in einem Weltsystem zu regeln.

In absehbarer Zeit ist in Europa allenfalls eine gewisse Bewegung in Richtung auf ein *integral-ökonomisches* Regime zu erwarten, das strukturelle Wettbewerbsfähigkeit und soziale Kohäsion in einem europäischen Wirtschaftsraum, den es zusammen mit anderen wichtigen ökonomischen und politischen Akteuren innerhalb der internationalen Ordnung definiert, herstellen soll. Auf der höchsten Ebene wird dieses Regime eine öffentliche Macht einschließen, die Elemente eines "Kondominiums"³⁴ von zentralen Akteuren in Governance-Mechanismen mit einer Konföderation von Nationalstaaten kombiniert. Während so Governance-Mechanismen sich sowohl von unten ausdehnen als auch von oben eingeführt werden, in verschiedenen räumlichen Größeneinheiten zu finden sind und unterschiedlichen funktionalen Zwecken dienen, wird sich die supranationale öffentliche Macht selektiv bemühen, diese zu

³⁴ Ich habe das Konzept des Kondominiums den Arbeiten von Schmitter, Streek und Schmitter sowie Traxler und Schmitter entnommen. Dennoch habe ich es im Gegensatz zu Schmitter und Kollegen, die "Kondominio" eher mit funktionaler als territorialer Organisation verbinden, an dieser Stelle mit Governance statt Government verbunden. In dieser Hinsicht ist mein Ansatz auch von Tömmel inspiriert.

koordinieren, um deren Schumpeterianische "Leistungs-"Aufgaben zu verstärken und ihre Macht über die eigenen Grenzen hinaus zu entfalten. Angesichts der gegenwärtigen Restriktionen seiner Ressourcen und der beschränkten Natur seiner eigenen supranationalen Staatsapparate ist dies besonders wichtig. Die Bemühungen, die Governance auf Kosten des Governments zu fördern, können nur dann erfolgreich sein, wenn sie die Nationalstaaten umgehen und/oder deren Zustimmung auf andere Weise sicherstellen. Andererseits sind die Nationalstaaten offenbar nicht nur die zentralen Akteure in vielen Governance-Mechanismen (und somit unvermeidlich in die europäische Politik einbezogen), sondern sie versuchen auch, diese Mechanismen auf der nationalen Ebene zu koordinieren - durchaus im Widerspruch zur Präferenz für die europäische Politikebene (so daß die Europapolitik unvermeidlich in nationale Politik einbezogen wird). Unter der Voraussetzung der andauernden Bedeutsamkeit der systemischen oder "globalen" politischen Funktion des Nationalstaates und des andauernden "demokratischen Defizits" der europäischen öffentlichen Macht, muß sich letztere außerdem massiv auf dessen Legitimität und Unterstützung beziehen, um die Übereinstimmung in der europaweiten Politik zu sichern (Hirst und Thompson 1993). Ungeachtet der "Einverleibung" der Interessen des europäischen bzw. globalen Kapitals in die Akkumulationsstrategien und Hegemonialprojekte der Nationalstaaten (vgl. Poulantzas 1974) gibt es immer noch genügend Konflikte darüber, wie die inhärent ungleiche nationale Einordnung in den Wandel der internationalen Ordnung zu regeln sei. Auch wenn europäisches Engagement für die Prinzipien der Subsidiarität möglicherweise lokale und regionale Staaten und deren grenzüberschreitende Verflechtungen verstärkt, bewahrt es den Nationalstaaten eine Schlüsselrolle, insbesondere wenn sie zentralistisch anstatt föderalistisch sind. Ob krisen- und erosionsanfällig oder nicht, in seinen integral-ökonomischen Eigenschaften als *Keynesianischer Wohlfahrtsstaat* bleibt der Nachkriegs-Nationalstaat als allgemeine *politische* Kraft bedeutsam.

Kurzum, die Zukunft des europäischen politischen Systems wird die Zukunft des Nationalstaates in intensivierter Form reflektieren. Beide sind Gegenstand der drei allgemeinen Entwicklungstrends, die oben umrissen wurden. Aber das europäische politische System, von dem viele unrealistischerweise glaubten, daß es sich als embryonaler europäischer Nationalstaat bewähren würde, unterliegt dem wachsenden Druck, sich auf eine Zukunft jenseits des Nachkriegs-Nationalstaates zuzubewegen. In der Tat offenbart das europäische politische System - da es nicht über ein eigenes festgefügttes, institutionelles Erbe im Sinne der Nationalstaatlichkeit verfügt - umfassender und transparenter die gegenwärtige Tendenz zur Reartikulation der ökonomischen und politischen Momente der Kapitalbeziehungen. Doch gerade weil ein eigenes festgefügttes, institutionelles Erbe an Nationalstaatlichkeit nicht vorhanden ist, neigt das europäische politische System dazu, sich auf die bestehenden - wenngleich krisenanfälligen - Nationalstaaten zu beziehen, um ihm Legitimität zu verleihen und die Politikimplementierung zu unterstützen. Ob es aus solchen Paradoxa, Dilemmata und Widersprüchen durch die Entwicklung eines neuen "Gesellschaftsvertrages" im europäischen Maßstab ausbrechen kann, sei dahingestellt. Dies wäre nur als "entnationalisiertes, Governance-gestütztes, Schumpeterianisches Leistungs-Regime" in europäischem Maßstab möglich.

Literatur

- Aglietta, M. (1974): Accumulation et régulation du capitalisme en longue période. Exemple des États-Unis (1870-1970), Paris; Institut National de la Statistique et des Études Économiques.
- Amariglio, J. (1990): Economics as a postmodern discourse, in: W.J. Samuels (Hrsg.), Economics as discourse, Boston, S. 15-46.
- Amin, A. und Robbins, K. (1990): The Re-emergence of regional economies? The mythical geography of flexible accumulation, Environment and Planning D, in: Society and Space 8, S. 7-34.
- Andersen, S.S. und Eliassen, K.A. (1994): The EC as a new political System, in idem, Making Policy in Europe: the Europeification of National Policy-Making, London, S. 3-18.
- Barnes, W.R. und Ledubur, L.C. (1991): Toward a new political economy of metropolitan regions, Environment and Planning C: Government and Policy 9 (2), S. 127-141.
- Bieling, H.-J. (1993): Nationalstaat und Migration im Postfordismus - Gewerkschaften vor der Zerreißprobe, Marburg, Studie Nr. 2 der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG).
- Blanke, B., Jürgens, U., Kastendiek, H. (1974): Kritik der Politikwissenschaft, Frankfurt.
- Chesnais, F. (1986): Science, Technology and Competitiveness, STI Review, 1 (Autumn), S. 86-129.
- de Bernis, G. (1988): Propositions for an analysis of the crisis, International Journal of Political Economy 18 (2), S. 44-67.
- Duchachek, I.D., Latouche, D., Stevenson, G. (Hrsg.) (1988): Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts of subnational governments, New York.
- Dyson, K. (Hrsg.) (1988): Local authorities and new technologies: the European dimension, London.
- Evers, T. (1994): Supranationale Staatlichkeit am Beispiel der Europäischen Union: Civitas civitatum oder Monstrum?, in: Leviathan 1/1994, S. 115-134.
- Fosler, R.S. (Hrsg.) (1988): The New Economic Role of American States, New York.
- Graham, S., Marvin, S. (1994): Telematics and the convergence of urban infrastructure: implications for contemporary cities, in: Town Planning Review, 65 (3), S. 227-242.

- Hay, C. (1994): exact title to follow, Paper for ESRC Colloquium on Community Power and Urban Governance, London School of Economics, London, 19. Dezember.
- Held, D. (1991): The nation-state and the global system, in: *Economy and Society*, 20 (2), S. 138-172.
- Hirsch, J., Roth, R. (1986): *Das neue Gesicht des Kapitalismus*, Hamburg.
- Jacobs, J. (1984): *Cities and the wealth of nations: principles of economic life*, Harmondsworth.
- Jessop, B. (1982): Accumulation strategies, state forms, and hegemonic projects, in: *Kapitalistate* 10/11, S. 89-112.
- Jessop, B. (1992a): Regulation und Politik: Integrale Ökonomie und integraler Staat, in: Demirovic, A. u.a. (Hrsg.): *Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß*, Münster, S. 238ff.
- Jessop, B. (1992b): Thatcherismus und die Neustrukturierung der Sozialpolitik - Neoliberalismus und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 38 (11-12), S. 709-733.
- Jessop, B. (1993): Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, in: *Studies in Political Economy*, 40, S. 7-39.
- Jessop, B. (1994a): Politik in der Ära Thatcher: die defekte Wirtschaft und der schwache Staat, in: Grimm, D. (Hrsg.): *Staatsaufgaben*, Baden, S. 353-389.
- Jessop, B. (1994b): From the Keynesian Welfare to the Schumpeterian Workfare State, in: Burrows, R., Loader, B. (Hrsg.): *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, London.
- Jessop, B. (1994c): Post-Fordism and the State, in: Amin, A. (Hrsg.): *Post-Fordism*, Oxford, S. 251-279.
- Jessop, B., Sum, N.-L. (1993): Integral economics vs. integral politics: the rise of the Schumpeterian workfare state in East Asia, paper presented to Franco-British Workshop, Research on Contemporary East and Southeast Asia, School of Oriental and African Studies, London, 13.-14. November.
- Kawashima, T., Stöhr, W.B. (1988): Decentralized technology policy: the case of Japan, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 6 (4), S. 427-440.
- Kazancigil, Ali (1993): A prospective view on the European nation state, in: Iivonen, J. (Hrsg.): *The Future of the Nation State in Europe*, Aldershot, S. 117-129.
- Keman, H., Paloheimo, H., Whitely, P.F. (Hrsg.) (1987): *Coping with the Economic Crisis: alternative responses to economic recession in advanced industrial societies*, London.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Weißbuch: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6/1993.
- Lipietz, A. (1985): Akkumulation, Krisen und auswege aus der Krise: Einige methodische Überlegungen zum Begriff "Regulation", in: PROKLA 58, S. 109-137.
- Lipietz, A. (1987): Mirages and Miracles, London.
- Marx, Karl (1974): Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie, Berlin.
- Matzner, E. (1994): Instrument-targeting or context-making? A new look at the theory of economic policy, in: Journal of Economic Issues, 28 (2), S. 461-476.
- Mayntz, R. (1993): Modernization and the logic of interorganizational networks, in: Child, J., Crozier, M., Mayntz, R. u.a.: Societal Change between Market and Organization, Aldershot, S. 3-18.
- Meinecke, F. (1928): Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates, Oldenburg, München.
- Meinhardt, U. (1992): Wiedergeburt des Leviathan? Zu Uwe Kremers "Entwicklungsagentur Staat", in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/1992, S. 1243-1249.
- Miller, P., Rose, N. (1993): Governing Economic Life, in: Economy and Society, 19 (1), S. 1-31.
- Milward, A.S., Brennan, G., Romero, F. (1992): The European Rescue of the Nation State, London.
- Nijkamp, P., Stöhr, W.B. (1988): Technology policy at the crossroads of economic policy and physical planning, Environment and Planning C, in: Government and Policy, 6 (4), S. 371-375.
- Offe, C. (1972): Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt.
- Offe, C. (1985): New social movements: challenging the boundaries of institutional politics, in: Social Research, 54 (2), S. 817-868.
- Perrin, J.-C. (1988): New technologies, local synergies and regional policies in Europe, in: Aydelot, P., Keeble, D. (Hrsg.): High Technology Industry and Innovative Environments, London, S. 139-162.
- Przeworski, J.F. (1986): Changing intergovernmental relations and urban economic development, Environment and Planning C, in: Government and Policy, 4, S. 423-438.
- Sabel, C.F. (1989): Flexible specialization and the re-emergence of regional economies, in: Hirst, P.Q., Zeitlin, J. (Hrsg.): Reversing Industrial Decline? Industrial structure and policy in Britain and her competitors, Oxford, S. 17-70.
- Scharpf, F.W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt.

- Scharpf, F.W. (1994): Community and autonomy. Multilevel policy-making in the European Union, Florence, European University Institute, Robert Schumann Centre, EUI Working Paper RSC No. 94/1.
- Stöhr, W. (1989): Regional policy at the Cross-Roads: European Perspectives, London.
- Streeck, W., Schmitter, P.C. (1985): Community, Market, State - and Associations? The prospective contribution of interest governance to social order, in: idem (Hrsg.): Private Interest Government, London.
- Taylor, P.J. (1994): The state as container: territoriality in the modern world-system, in: Progress in Human Geography, 18 (2), S. 151-162.
- Tömmel, I. (1992): System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: Kreile, M. (Hrsg.): Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23/1992, S. 185-208.
- Tömmel, I. (1994): Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EU und ihre Implementation in Italien. Baden-Baden.
- Willke, H. (1992): Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentristischer Gesellschaft, Frankfurt.
- Young, K. (1986): Economic Development in Britain: a vacuum in central-local government relations, Environment and Planning C, in: Government and Policy, 4 (4), S. 440-450.
- Ziebura, G. (1992): Über den Nationalstaat, in: Leviathan 4/1992, S. 467-489.

Ingeborg Tömmel

Die Europäische Integration: ökonomische Regulierung und Politikgestaltung zwischen Staat und Markt

1. Einleitung

In der gegenwärtigen Debatte um den europäischen Integrationsprozeß herrscht weitgehende Übereinstimmung darüber, daß dieser Prozeß stetig und unaufhaltsam voranschreite; des weiteren besteht weitgehender Konsens, daß die EU eine wichtige und zunehmend unverzichtbare Ebene der staatlichen Regulierung darstelle. Weniger eindeutig sind allerdings die Meinungen und Urteile zum Stellenwert dieser neuen Regulierungsebene: Handelt es sich um die erste Stufe der Herausbildung eines supranationalen Staates, der langfristig die nationalen Staaten ersetzt oder in untergeordnete Verwaltungsebenen transformiert, oder handelt es sich lediglich um eine zusätzliche Ebene *neben* den bestehenden staatlichen Strukturen? Damit verbindet sich die Frage nach den Funktionen der neuen Ebene: Deckt die EU tendenziell und auf lange Sicht das gesamte Spektrum staatlicher Aufgaben ab oder fungiert sie lediglich als Instanz zur Wahrnehmung solcher Aufgaben, die auf nationalem Niveau nicht - oder nicht mit der gleichen Effizienz und Funktionalität - wahrgenommen werden können?

Hinter diesen, noch weitgehend offenen Fragen verbergen sich mehrere unausgesprochene Hypothesen zum Werdegang der europäischen Integration: Auf der einen Seite erscheint die Entwicklung zum supranationalen Staat bei entsprechend umfassender Aufgabenübertragung als der spektakuläre Integrationsweg; auf der anderen Seite erscheint eine komplementäre Rolle der EU bei Ausübung spezifischer Staatsfunktionen als "harmlose" Variante der Integration, da sie insbesondere die Rolle der Nationalstaaten nicht grundsätzlich verändere.

Vor dem Hintergrund dieser Fragestellungen soll im folgenden die Entwicklungsdynamik des EU-Systems im Sinne der "harmlosen" Variante analysiert werden, nämlich als Herausbildung einer zusätzlichen Ebene der staatlichen Regulierung unter Wahrnehmung komplementärer Aufgaben. Gleichzeitig soll aber gezeigt werden, daß gerade dieser Integrationsweg der spektakuläre ist, da er zur Herausbildung gänzlich neuer Formen der staatlichen Regulierung auf EU-Niveau führt, was langfristig nicht nur die Auskristallisierung eines neuen Systems von Staatlichkeit auf der europäischen Ebene beinhaltet, sondern zugleich auch eine Transformation des Staatshandelns auf den "unteren" Ebenen, also innerhalb der Mitgliedstaaten.

Dieser Transformationsprozeß soll zugleich im Rahmen eines historischen Umbruchs verortet werden, wie er insbesondere - aber nicht ausschließlich - von der Regulationsschule postuliert bzw. empirisch zu erfassen versucht wird¹. Das heißt, die neuen Formen der staatlichen Regulierung, die sich auf EU-Niveau herausbilden, werden als

¹ Vgl. zusammenfassend: Hirsch/Roth 1986, Mahnkopf 1988, Hübner 1990, Demirovic 1992, Hirsch 1993. Zur Rolle der Regulationstheorie für die europäische Integration vgl. Bieling/Deppe 1994.

Elemente und konkrete Schritte der Herausbildung neuer Regulationsweisen beim Übergang von fordistischen zu postfordistischen Produktionsformen interpretiert.

Ein solcher Übergang ist allerdings weder in seiner ökonomischen Entwicklungsrichtung noch in den vorherrschenden Modi der Regulierung vorab determiniert - etwa im Sinne funktionaler Notwendigkeiten -; vielmehr "ergibt" er sich aus den unterschiedlichen Strategien der betroffenen Akteure zur Krisenüberwindung sowie aus dem Nebeneinander konkurrierender Konzepte der ökonomischen Regulierung. In diesem Nebeneinander ist die EU ein Co-Player neben den nationalen Staaten und ihre Regulierungsstrategien können sich allenfalls langfristig als die funktionaleren oder kontingenteren durchsetzen bzw. eine relativ dominante Position einnehmen. Dementsprechend wird denn auch die These vertreten, daß die EU eine aktive und gestaltende Rolle spielt bei der Herausbildung postfordistischer Produktionsmodelle sowie post-keynesianischer Formen der staatlichen Regulierung ökonomischer und sozialer Entwicklungsprozesse. Dieser Beitrag der EU bezieht sich allerdings weniger auf die Durchsetzung eines allgemeinen, abstrakten Modells als vielmehr auf eine spezifisch europäische Strategie der ökonomischen Modernisierung. Ob und inwieweit sich ein solches Modell allgemeiner durchsetzen kann, oder umgekehrt, längerfristig von anderen Modellen überformt wird, hängt von der Entwicklung der Konkurrenzbeziehungen im Rahmen der Triadisierung der Weltwirtschaft ab.

Im folgenden sollen diese Thesen in vier Schritten näher ausgearbeitet werden:

1. Anhand einer Darstellung der Geschichte des europäischen Integrationsprozesses und seiner Umbrüche soll der Umschlag zur Herausbildung einer neuen und spezifischen Integrationslogik aufgezeigt werden;
2. über eine Analyse von Inhalten und Prioritäten der Strukturpolitiken der EU zugunsten der geringer entwickelten Länder und Regionen soll die Auskristallisierung neuer Strategien der ökonomischen Regulierung herausgearbeitet werden;
3. über eine Analyse von Instrumentarien und Verfahrensweisen bei der Politikimplementation soll die Herausbildung neuer Mechanismen und Modi der staatlichen Regulierung auf EU-Niveau in Konkurrenz zu den bisherigen Verfahrensweisen auf nationalem Niveau aufgezeigt werden; und schließlich
4. über eine Ableitung dieser Entwicklungen aus der widersprüchlichen Dynamik des europäischen Integrationsprozesses soll der Übergang zu neuen Formen und Inhalten der staatlichen Regulierung auf EU-Niveau erklärt werden.

2. Der Strukturbruch im europäischen Integrationsprozeß

Eine oberflächliche Betrachtung der Geschichte der europäischen Integration zeigt, daß diese in deutlich unterscheidbaren Phasen verläuft, wobei Phasen beschleunigter Integrationsprozesse abgelöst werden von Phasen relativer Stagnation. So ist die Anfangsphase seit der Gründung der EG (1957) bis zu den Plänen einer Wirtschafts- und Währungsunion (zu Anfang der 70er Jahre) durch einen starken Integrationsschub gekennzeichnet. Dem folgte ab Mitte der 70er Jahre eine Phase relativer Stagnation, die vor allem vom Dissens zwischen den Mitgliedstaaten geprägt war. Schließlich er-

lebte der Integrationsprozeß ab Mitte der 80er Jahre einen neuen, spektakulären Aufschwung, als dessen wichtigste Stationen das Programm "Europa 1992", die Einheitliche Europäische Akte und der Vertrag von Maastricht zu nennen sind².

In der wissenschaftlichen Literatur werden diese Umbrüche als stop-go-Prozeß beschrieben und entweder als singuläre historische Ereignisse³ oder als ein regelmäßig sich wiederholendes Muster der Integrationsdynamik erklärt⁴. Man kann sie aber auch ganz anders "lesen" und interpretieren, nämlich als Ausdruck eines historischen Strukturbruches im Sinne der Regulationsschule. Unter einer solchen Perspektive ist die Anfangsphase der EG als Phase der Gründung der Gemeinschaft unter dem Leitbild eines supranationalen Staates zu interpretieren, das heißt als ein Schritt, der eine Maßstabsvergrößerung und Intensivierung der keynesianischen Logik staatlicher Steuerung auf europäischem Niveau beinhaltet⁵. Dieses Integrationskonzept stieß aber schon sehr bald an seine inhärenten Grenzen, was sich zunächst in der "Politik des leeren Stuhles", sodann im Scheitern der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion und schließlich in einer generellen Krise der EG äußerte. Das heißt, die supranationale Integrationslogik scheiterte an den widersprüchlichen Interessen der nationalen Staaten und die Interessengegensätze spitzten sich mit der Vertiefung der ökonomischen Krise ab Mitte der 70er Jahre weiter zu. Strategien zur Krisenüberwindung wurden in erster Linie auf nationalem Niveau gesucht und über entsprechende "Alleingänge" zu realisieren versucht.

Die damit einhergehende "Krise der EG" (Busch 1978) erweist sich allerdings bei genauerer Betrachtung als eine sehr produktive Phase des Umbaus des EG-Systems. Als wichtigste Elemente der Erneuerung des Integrationsprozesses in der Phase der Stagnation sind zu nennen: die Einsetzung des Europäischen Rates und des COREPER, die Direktwahl des Europäischen Parlaments, die Erweiterungen der Gemeinschaft, die Einführung des EWS und schließlich die Entwicklung neuer bzw. der Umbau bestehender Politiken, die allesamt dem Spektrum der sogenannten "positiven Integration" zuzurechnen sind und damit konkrete Staatsinterventionen in ökonomische und/oder gesellschaftliche Entwicklungsprozesse beinhalten. Als Umbau des EG-Systems sind diese Schritte zu werten, da sie einerseits eine Differenzierung und Verfeinerung intergouvernementaler Entscheidungsprozesse bewirkten, andererseits neue Politikkonzepte entwickelten, die den Entwicklungs- und Strukturunterschieden zwischen den EG-Staaten Rechnung tragen (z. B. EWS) oder vermittelnd oder gar

² Zur Geschichte der europäischen Integration vgl. Pinder 1991, Urwin 1991, Laffan 1992, Dinan 1994.

³ Für solche Umbrüche werden sowohl spezifische Akteurskonstellationen als auch generelle Veränderungen in den Rahmenbedingungen (Wirtschaftskrise, Ende des Sozialstaats, Ende des Ost-West-Konflikts) etc. verantwortlich gemacht. Vgl. beispielsweise Sandholtz und Zwijsman 1989.

⁴ Insbesondere Corbey hat hierzu eine neue und sehr originelle Theorie entwickelt, den dialektischen Funktionalismus, wobei anknüpfend an den klassischen Neo-Funktionalismus die These entwickelt wird, daß spill-over-Effekte von Integrationssschritten zunächst in den Mitgliedstaaten auftreten und erst sekundär einen neuerlichen Regulierungsbedarf auf der europäischen Ebene auslösen, was dann in der Folge zu weitergehenden Integrationssschritten führt. Vgl. Corbey 1993 sowie 1995 (im Erscheinen).

⁵ Milward hat darauf verwiesen, daß die europäische Integration, ebenso wie Keynesianische Maßnahmen auf nationalem Niveau, als Reaktion auf das Desaster der Weltwirtschaftskrise und die fehlende Regulierung in internationalen Dimensionen zu werten ist. Milward 1984.

ausgleichend in diese eingreifen (z. B. Regional- und Sozialpolitik). In der Krise der EG wurden somit die Grundlagen für eine differenzierte Vermittlung gegensätzlicher Interessen sowohl auf der Entscheidungsebene als auch im Rahmen neuer Politikstrategien geschaffen.

Erst auf der Grundlage dieses Umbaus des EG-Systems war es in der Folge möglich, erneut spektakuläre Integrationsfortschritte zu realisieren, die wiederum einen Trend zum Supranationalismus beinhalteten: die Herstellung des gemeinsamen Binnenmarktes, die Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat, die Ausweitung der Rechte des EP, die Anvisierung einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie einer Politischen Union und schließlich die Übertragung neuer Politikinitiativen auf die Union.

Man könnte nun, gerade aufgrund der letztgenannten Integrationsphase, den Gesamtprozeß als einen inkrementalistischen Prozeß interpretieren, der lediglich unterbrochen oder verlangsamt wurde durch eine Phase der Stagnation und sich somit als echter stop-go-Prozeß darstellt. Bei einer anderen "Lesart" stellt sich der Prozeß allerdings als durch einen tiefgreifenden Umbruch charakterisiert dar. Der anfängliche Integrationsweg erweist sich dabei - bei veränderten sozioökonomischen und politischen Rahmenbedingungen - als eine Sackgasse; dies führt zu einer tiefgreifenden Umbauphase, in der kaum spektakuläre Integrationsfortschritte erzielt werden, dafür aber die Grundlagen für eine veränderte Integrationslogik entwickelt werden. Dies macht seinerseits erst die dritte Phase möglich, die nicht - oder allenfalls scheinbar - ein Anknüpfen an die erste Phase beinhaltet, sondern in der eine gänzlich andere Integrationslogik zur Entfaltung kommt.

An dieser Stelle kann man nun an die Regulationsschule anknüpfen, die ja für die Zeit ab Mitte der 70er Jahre einen tiefgreifenden Strukturbruch als Folge krisenhafter Situationen in den vorherrschenden Akkumulationsregimes und Regulationsweisen konstatiert. Dann stellt sich aber die Frage, auf welche Weise ist der Umbruch in der Integrationslogik der EG verknüpft mit Umbrüchen in Akkumulationsregime und Regulationsweise?

Zunächst kann auf einer ganz allgemeinen Ebene konstatiert werden, daß die Regulationsweisen bis dahin primär national organisiert waren; angesichts der sich vertiefenden Wirtschaftskrise bei gleichzeitig starker Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen konnten die entsprechenden Politikinstrumente aber kaum noch "greifen". Es wäre nun naheliegend gewesen, die keynesianische Politik und alle übrigen dazugehörigen Regulationsweisen auf das europäische Niveau zu übertragen, und man könnte sogar die Pläne einer Wirtschafts- und Währungsunion als Schritte in diese Richtung werten. Es erwies sich dann aber sehr schnell, daß eine solche Politik auf EG-Niveau nicht durchsetzbar war, insbesondere weil die Strukturunterschiede - und damit auch die Interessengegensätze - zwischen den Mitgliedstaaten zu groß waren. In dieser Situation entfaltete sich die Integrationsdynamik über solche Schritte oder Politiken, die entweder der inhomogenen Ausgangssituation angepaßt - oder anzupassen - waren, oder aber die sich aktiv mit den Entwicklungs- und Strukturunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten befaßten. Die Integrationslogik entwickelte sich so entlang einer Schiene, die nicht Globalsteuerung bei relativ homogenen Ausgangsbedingungen oder Grundlagen heißt, sondern die spezifische und selektive

Steuerung angesichts komplexer und heterogener Ausgangsbedingungen und Grundlagen beinhaltete. Damit entwickelte sich die europäische Politik geradezu systematisch in den Feldern und Bereichen oder auch Zwischenräumen, die die keynesianische Politik logischerweise nicht bearbeitete oder gar aussparen mußte; das heißt, sie entwickelte sich systematisch weg vom Konzept der Keynes'schen Globalsteuerung.

Die neuen Formen der staatlichen Regulierung, die sich dabei auskristallisierten, sind in inhaltlicher Hinsicht als flexible, differenzierte und an unterschiedliche konkrete Situationen angepaßte Modi der staatlichen Steuerung ökonomischer Entwicklungsprozesse zu werten; in instrumenteller Hinsicht sind sie durch die Verwendung marktkonformer und marktaloger Steuerungsmechanismen gekennzeichnet. Damit werden auf EU-Niveau in erster Linie Anstöße und Impulse zur indirekten Steuerung von Marktprozessen bzw. zur Selbstregulierung in entsprechenden gesellschaftlichen Bereichen gegeben. Diese Entwicklungstendenzen sollen im folgenden am Beispiel der Strukturpolitiken der EU näher beleuchtet werden.

3. Die Strukturpolitik der EU zugunsten der geringer entwickelten Staaten und Regionen

Die Strukturpolitiken der EU zugunsten der geringer entwickelten Staaten und Regionen der Gemeinschaft sind als paradigmatisch für die Herausbildung neuer Modi der staatlichen Regulierung auf europäischem Niveau zu werten, und das aus mehreren Gründen⁶.

1. Ihre Entstehung und Entfaltung ist in der Phase der Stagnation der EG und damit auch des Strukturbruchs in den vorherrschenden Akkumulationsregimes und Regulationsweisen zu verorten. Sie sind einerseits das Produkt dieser Stagnation - indem sie als Reaktionen auf entsprechende Problemsituationen der Stagnation entwickelt wurden -; andererseits haben sie entscheidend dazu beigetragen, die Stagnation zu überwinden bzw. eine veränderte Integrationsdynamik freizusetzen. Sie sind damit als Grundelemente der Auskristallisierung neuer Regulationsweisen in internationalen Dimensionen zu werten.
2. Die Strukturpolitiken der EU sind als konkrete Interventionen in ökonomische Entwicklungsprozesse dem Bereich der "positiven Integration" zuzurechnen. Solche Politiken kamen im ursprünglichen Integrationsmodell nicht oder nur in Marginalbereichen zustande, da sie zumeist am Dissens zwischen den Mitgliedstaaten scheiterten. Es mußten daher erst neue Modi der Formulierung und Implementation solcher Politiken "erfunden" werden, die mit dem Dissens zwischen den Mitgliedstaaten kompatibel sind oder diesen vermitteln können. Die "Erfindung" solcher neuen Verfahrensweisen ist dann ihrerseits wiederum ein Konstituens für die Herausbildung neuer Formen der staatlichen Regulierung.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund den Entstehungsprozeß der europäischen Strukturpolitiken, so ist es insbesondere die Regionalpolitik, die im Kontext des

⁶ Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Tömmel 1994a.

Strukturbruches, konkret im Jahre 1975, entstanden ist. Der formalen Einsetzung dieser Politik war allerdings eine lange Debatte vorausgegangen, in der eine "klassische" Regionalpolitik auf europäischem Niveau als Instrument zum Ausgleich regional-ökonomischer Disparitäten zur Debatte stand. Auch das 1975 eingesetzte Instrumentarium war mit Subventionen für Industrieansiedlungen und Infrastrukturausbau dem "klassischen" Politikkonzept verpflichtet. Die europäische Regionalpolitik war somit zunächst als wichtiger Stützpfeiler der Schaffung eines supranationalen Staates konzipiert, indem sie insbesondere die geplante Wirtschafts- und Währungsunion flankieren bzw. deren negative Auswirkungen kompensieren sollte. Gleichzeitig war diese Politik auch als keynesianische Globalsteuerung konzipiert, indem sie sich auf eine globale Umverteilung von Reichtum und Ressourcen richtete und damit dem Interessenausgleich zwischen "reichen" und "armen" Regionen oder Ländern diente. Die erste Funktion der europäischen Regionalpolitik erwies sich sehr schnell als obsolet, da das Konzept einer Wirtschafts- und Währungsunion fallengelassen werden mußte; die zweite Funktion erwies sich demgegenüber als zunehmend bedeutsam, in dem Maße, wie der Integrationsprozeß von Vertiefung auf Erweiterung umgepolt wurde und die ökonomischen Disparitäten in der Gemeinschaft zunahmen. Entsprechend dieser Situation wurde denn auch 1975 das "klassische" Konzept in Gang gesetzt.

Dann aber erwies sich diese Politik erneut als obsolet, und das aus zwei Gründen: Zum einen war die ökonomische Situation so weit verändert, daß die Strategie der Umverteilung von Ressourcen und Investitionen in europäischen Dimensionen nicht greifen konnte; damit konnte diese Politik auch ihre Funktion des Interessenausgleichs zwischen "reichen" und "armen" Mitgliedstaaten kaum erfüllen. Zum anderen bot das "klassische" Konzept keinerlei Handhabe, um die Politiken der Mitgliedstaaten steuernd zu beeinflussen. Damit war diese Politik als spezifisch europäische obsolet. Diese Konstellation führte denn auch in der Folge zu einer Serie von Reformen, deren erste bereits 1977 eingeleitet wurde, während die (vorerst) letzte zum Jahresanfang 1994 in Kraft trat.

In inhaltlicher Hinsicht wurde ein neues Konzept der staatlichen Steuerung entwickelt, das sich nicht mehr auf Umverteilung von Ressourcen *zwischen* Gebieten richtet, sondern die endogenen Potentiale *in* den geringer entwickelten Gebieten und Ländern mobilisiert und modernisiert. Diese veränderte Strategie, die zunächst in begrenzten Experimenten erprobt wurde, um dann allmählich den Einsatz aller Strukturfonds zu bestimmen, war ihrerseits die Voraussetzung dafür, daß die europäische Strukturpolitik eine zunehmend bedeutende Rolle zum Ausgleich der Interessen zwischen "Arm" und "Reich" in der EG wahrnehmen konnte. Dies hat dann seinerseits eine neuerliche und nunmehr entscheidende Vertiefung des Integrationsprozesses ermöglicht - "Europa 92", Europäische Akte und Vertrag von Maastricht - ebenso wie diese Integrationsschritte den Reformprozeß der Strukturpolitiken vorantrieben und beschleunigten.

Der Entstehungs- und Entfaltungsprozeß der europäischen Strukturpolitiken und insbesondere der Regionalpolitik - die beiden anderen Strukturfonds wurden ab der zweiten Hälfte der 70er Jahre unter regionalpolitische Zielsetzungen subsumiert - ist somit integral mit dem Strukturbruch im Integrationsprozeß verbunden; sie bildet de-

ren konkreten Ausdruck und zugleich auch ein Grundelement, das diesen Umschlag konstituiert und eine andere Integrationslogik freisetzt.

In der Fachliteratur wird die Rolle der europäischen Strukturpolitiken als Vermittlungsinstrument im Integrationsprozeß zwar anerkannt; die vermittelnde Funktion wird aber im wesentlichen in der Gewährung von side-payments von seiten der "reichen", integrationsorientierten an die "armen", weniger integrationsmotivierten Staaten gesehen. Noch abgesehen davon, daß auch die "armen" Staaten ein starkes Interesse am Fortgang der Integration haben, hätte aber die Funktion der Strukturpolitiken als side-payments in keiner Weise ausgereicht, um den Interessenausgleich herzustellen: weder als Kompensation in Geld für etwaige Integrationsverluste - dafür waren und sind die Geldbeträge viel zu gering - noch als keynesianische Umverteilungspolitik - dazu waren die "reichen" Länder in keiner Weise bereit. Vielmehr mußten die Widersprüche zwischen "Arm" und "Reich" auch auf der konkreten Ebene "gelöst" bzw. vermittelt werden; das heißt, es bedurfte konkreter Staatsinterventionen auf EU-Niveau, die sowohl den Interessen der "armen" als auch der "reichen" Länder entsprachen. Vor diesem Hintergrund ist es interessant, die inhaltliche Konzeptionierung der europäischen Strukturpolitiken zu untersuchen.

4. Die inhaltliche Konzeption der europäischen Strukturpolitiken

Wie bereits erwähnt, startete die europäische Regionalpolitik zunächst mit dem "klassischen" Konzept, nämlich einem Fonds zur Förderung von Investitionen in peripheren Gebieten. In dieser Form beinhaltete die Regionalpolitik auch eine Förderung des klassischen Modells der fordistischen Produktion, indem sie vor allem die multinationalen Konzerne und Großunternehmen der Massenproduktion stimulierte, in den Peripherien Zweigbetriebe mit einfachen Produktionsprozessen und Assemblagefunktionen zu gründen. Während eine solche Politik auf nationalem Niveau zunächst eine Optimierung des Fordismus bewirkte, indem sie vor allem die Großunternehmen auf die konkreten Standortvorteile der Peripherien orientierte (das billige und vor allem umfangreiche Reservoir von Arbeitskräften), erwies sie sich für die Übertragung auf das europäische Niveau als nicht tragfähig.

In der Situation der Wirtschaftskrise, die ja zugleich eine Strukturkrise des fordistischen Modells der Produktion war, bestand kaum ein Bedarf an Neuinvestitionen in den Peripherien Europas; und soweit noch die Neugründung von Zweigbetrieben anstand, boten Drittweltländer hierfür wesentlich günstigere Standortvoraussetzungen. In dieser Situation nutzten die Mitgliedstaaten die europäischen Fördermittel vornehmlich für den Infrastrukturausbau, was aber nicht dem Konzept einer direkten Wirtschaftsförderung zugunsten der Peripherien entsprach. Vor diesem Hintergrund wurde daher eine grundlegende Umgestaltung der europäischen Politik eingeleitet, die sich in insgesamt vier Reformen manifestierte.

Das Resultat dieses Reformprozesses ist eine "neue" Politik, die sich insbesondere auf folgende Aspekte richtet:

- Förderung endogener Potentiale;

- Förderung von Klein- und Mittelbetrieben;
- Förderung technologischer und organisatorischer Innovationen;
- Bereitstellung moderner Infrastrukturvorleistungen.

Dieser Katalog von Förderprioritäten erscheint zwar nicht als sonderlich revolutionär; in der Praxis entwickelt er sich allerdings zu einer neuartigen Kombination von Maßnahmen zur Förderung der ökonomischen Modernisierung *in* den geringer entwickelten Regionen und Ländern. So richtet sich die Förderung auf das vorhandene Spektrum ökonomischer Aktivitäten; diese werden jedoch über gezielte Strategien auf technologische und organisatorische Innovationen, auf die Professionalisierung der Betriebsführung unter Nutzung eines vielfältigen Spektrums betriebsbezogener Dienstleistungen und auf die Expansion im Rahmen des Binnenmarktes orientiert. Diese Strategie wird regionalpolitisch umgesetzt über die Einführung selektiver Subventionsregime (z. B. Investitionsbeihilfen für technologische Innovationen oder Einführung von Energiesparmaßnahmen), über die Bereitstellung oder Finanzierung der Inanspruchnahme moderner, betriebsbezogener Dienstleistungen (Unternehmensberatung, Marktforschung, Datenbanken) sowie über flankierende öffentliche Investitionen in moderne Infrastrukturausstattung (z. B. Telekommunikation, Energiesektor, Umweltschutz). Werden die genannten Maßnahmen primär aus dem Regionalfonds finanziert, so bot die Einbeziehung der übrigen Strukturfonds erweiterte Möglichkeiten: Über den Agrarfonds (Abteilung Ausrichtung) kann diese Strategie auf den Landwirtschaftssektor ausgeweitet werden; über den Sozialfonds kann die (Um)schulung von Arbeitskräften - insbesondere in High-Tech-Berufen, aber auch in Unternehmensführung und Management - gefördert sowie die Umstrukturierung von altindustrialisierten Gebieten flankiert werden.

Mit dieser veränderten Förderstrategie wird zugleich aber auch ein verändertes Wirtschaftsmodell gefördert. Zunächst werden moderne Formen der betrieblichen Innovation auf - vorwiegend - traditionell organisierte Klein- und Mittelbetriebe übertragen, was an sich schon einen starken Schub zur betrieblichen Modernisierung in den Peripherien beinhaltet. Darüber hinaus wird aber auch in das System der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung strukturierend eingegriffen; es werden Vernetzungen zwischen Kleinbetrieben des produzierenden Sektors gefördert; des weiteren wird die Entwicklung eines differenzierten, produktionsbezogenen tertiären Sektors gefördert; und schließlich wird die Vernetzung zwischen produktiven und Dienstleistungsbetrieben stimuliert. Darüber hinaus wird aber auch eine Vernetzung von Klein- und Großbetrieb (über feste Kooperationsbeziehungen) stimuliert. Letztere bezieht sich nicht nur auf die zwischenbetriebliche Kooperation in den betroffenen Gebieten, sondern auch und vor allem auf Vernetzungen in europaweiten Dimensionen. (Vgl. Tömmel 1994a).

Insgesamt zielt die europäische Förderstrategie damit auf die Herausbildung neuer bzw. die Transformation bestehender ökonomischer Strukturen in den peripheren bzw. geringer entwickelten Regionen. Das Entwicklungsmodell, das dabei über die Logik der Fördermaßnahmen konkret stimuliert wird, ist das der flexiblen Spezialisierung. (Vgl. Piore/Sabel 1989). Allerdings sind die Peripherien kaum in der Lage, selbständige Modelle der flexiblen Spezialisierung zu entwickeln; vielmehr werden

ihre jeweiligen Potentiale selektiv in einen überregionalen, arbeitsteiligen Zusammenhang der flexiblen Spezialisierung eingebunden.

Die Strukturpolitik der EU erfüllt aber darüber hinaus auch spezifische Funktionen in europäischen Dimensionen. Denn sie orientiert auch die hochentwickelten Großunternehmen der Zentralländer und -gebiete - die ja ebenfalls einem tiefgreifenden Umstrukturierungsprozeß unterworfen sind - auf die Nutzung und konkrete Inwertsetzung der Potentiale der europäischen Peripherien: dies einerseits, indem sie konkrete Formen der zwischenbetrieblichen Kooperation in europäischen Dimensionen stimuliert, andererseits, indem sie die Peripherien als Absatzmärkte für High-Tech-Produkte erschließt. Letzteres wird über die Mitteltransfers der Regionalpolitik vermittelt, indem diese erst den Kleinbetrieben die Möglichkeit geben, um umfangreiche Modernisierungsinvestitionen vorzunehmen.

Damit wirkt die Strukturpolitik der EU zugunsten der geringer entwickelten Länder und Regionen auf die Herausbildung eines spezifisch europäischen Entwicklungsmodells hin, das auf der kombinierten und differenzierten Nutzung von spezialisierter Massenproduktion und flexibler Spezialisierung, von groß- und kleinbetrieblichen Strukturen sowie von unterschiedlich strukturierten Gebieten und Regionen beruht (Tömmel 1994a). Über die Strukturpolitik der EU werden somit die divergenten europäischen Potentiale für einen verschärften Konkurrenzkampf auf dem Weltmarkt mobilisiert und rekombiniert.⁷ Gleichzeitig wird mit einer solchen Politik einerseits der Interessenkonflikt zwischen "Arm" und "Reich" in der EU auf der konkreten Ebene vermittelt; andererseits werden Gesamtinteressen der EU-Staaten gegenüber ihren Hauptkonkurrenten im Rahmen der Triadisierung der Weltwirtschaft vertreten.

5. Die Auskristallisierung neuer Formen der staatlichen Regulierung auf EU-Niveau

Mit der strukturpolitischen Konzeption der EU verbindet sich aber auch eine instrumentelle Komponente, deren Logik ebenfalls über den in den 70er Jahren einsetzenden Strukturbruch zur Entfaltung kam. Anfänglich bildeten sich die spezifischen Verfahrens- und Vorgehensweisen der EG in Reaktion auf eine Mangelsituation, nämlich das Fehlen expliziter (supra-)staatlicher Kompetenzen und dementsprechender Weisungsbefugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten, heraus; mit dem wachsenden Problemlösungsdruck und der zunehmenden Bedeutung der Politiken, die dem Spektrum der "positiven Integration" zuzurechnen sind, entwickelten sie sich aber längerfristig zu grundlegend neuen und eigenständigen Modi der staatlichen Regulierung. Diese beruhen weniger auf (supra-) staatlicher Autorität und Kompetenz; vielmehr werden sie über komplexe Verfahren der Kompromißbildung entwickelt und vom Konsens zwischen den beteiligten Akteuren getragen. Solche Verfahrensweisen konnten sich auch deswegen als relativ eigenständige und dauerhafte etablieren, weil sich gleichzeitig die "klassische" Logik staatlicher Regulierung als immer weniger funktionsfähig

⁷ Die Strukturpolitiken sind allerdings nicht die einzige und ausschließliche Komponente dieser Strategie. Ebenso wichtig ist auch die europäische Technologiepolitik sowie eine Reihe von weiteren konkreten Interventionen, die sich z. T. noch in einem Experimentierstadium befinden. Vgl. Sharp 1990.

erwies. Insbesondere die keynesianischen Steuerungsinstrumente erwiesen sich angesichts der vielfältig auftretenden neuen Probleme und der grundlegenden Transformationsprozesse auf der betrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Ebene als zu unspezifisch, zu wenig flexibel sowie als unterkomplex. Demgegenüber entfalteten sich die europäischen Strukturpolitiken auf der Grundlage eines "schwachen" Kompetenzrahmens der EG/EU bei gleichzeitig großer Heterogenität von Politikstrukturen, Verwaltungssystemen und Staatshandeln in den Mitgliedstaaten über das "Erfinden" neuartiger Modi der staatlichen Regulierung, die in der Lage sind, divergierenden konkreten Situationen gerecht zu werden und den jeweiligen Akteuren einen breiten Handlungsspielraum einzuräumen. Solche neuen Verfahrensweisen bildeten sich sowohl auf der Ebene der Politikformulierung als auch über den Prozeß der Politikimplementation heraus. (Vgl. Tömmel 1994a).

So wird der Prozeß der Politikformulierung in seinen Abläufen von der EU organisiert und strukturiert, jedoch nicht in seinen inhaltlichen Dimensionen konkret bestimmt (was nicht bedeutet, daß er nicht systematisch einen bestimmten Bias entwickelt). Das heißt, von seiten der EU wird ein komplexer Diskussions- und Konsensfindungsprozeß organisiert, der einerseits die staatlichen Instanzen von der europäischen über die nationale bis hin zur regionalen/lokalen Ebene umfaßt; andererseits aber auch die betroffenen Akteure - in der Regel Vertreter der privaten Wirtschaft, je nach Politikfeld aber auch Arbeitnehmervertreter, Gewerkschaften oder Interessenverbände - einschließt. Damit werden Politikinhalte und Prioritäten in weitgehendem Maße von den betroffenen Akteuren - Marktparteien, "unteren" staatlichen Instanzen oder auch Interessengruppen - mitbestimmt. Für die Formulierung neuer Politiken sind damit weniger politisch definierte Prioritäten als vielmehr die Organisation der Entscheidungsabläufe und die darin sich artikulierenden Akteurs- oder Interessenkonstellationen maßgebend. Allerdings werden alle beteiligten Akteure von einer gemeinsamen Grundzielsetzung bestimmt: der Stärkung der Marktkräfte bzw. der Optimierung des Wirtschaftsprozesses.

Als Steuerungsinstrumente stehen der EU in erster Linie Geld - finanzielle Anreize in der Form von Subventionen - zur Verfügung, während Gesetzgebung und administrative Regelungen aufgrund der umständlichen Entscheidungsverfahren über den Ministerrat - und den dabei regelmäßig auftretenden Widerständen einzelner Mitgliedstaaten - eine relativ untergeordnete Rolle spielen. Um so wichtiger sind dann aber die Regeln und Verfahrensweisen, die mit der Subventionsvergabe verbunden werden können: Hier werden indirekte Formen von "conditionality" ebenso genutzt wie Wettlaufverfahren um Subventionen; hinzu kommen informelle Methoden der Überredung ("persuasion"). Auf diese Weise werden die betroffenen Akteure - die "unteren" staatlichen Instanzen, in zunehmendem Maße aber auch nichtstaatliche oder private Akteure - wesentlich wirkungsvoller auf die Einhaltung oder gar das Übertreffen von EU-Kriterien und -Prioritäten orientiert, als dies mit den "klassischen" Mitteln staatlicher Autoritätsausübung möglich wäre. Gleichzeitig verhalten sich die Akteure in diesem Politikrahmen interessengeleitet, das heißt, sie bringen ihre Interessen wirksam in den Politikfindungs- und Implementationsprozeß ein.

Für die Implementation der europäischen Politiken sind die "unteren" staatlichen Instanzen und in zunehmendem Maße auch die nichtstaatlichen oder privaten Akteure

verantwortlich. Mit der EU werden Grundbedingungen der Implementation ausgehandelt; zudem werden Verfahren der Ausführung, Kontrolle und Politikevaluation festgelegt. Doch auch hierbei geht es eher um die Etablierung konsensbestimmter Verfahren als um den Einsatz formaler Druckmittel. So werden "gemischt" zusammengesetzte Gremien (Begleitausschüsse) eingesetzt sowie transparente Kontrollverfahren vereinbart (regelmäßige Berichterstattung, Evaluationsberichte etc.); und nur in Extremfällen wird mit Sanktionen gedroht: dem Entzug von Subventionen bei nicht fristgerechter oder zielkonformer Mittelverwendung.

An dieser Stelle stellt sich nun aber die Frage, in welcher Hinsicht die skizzierten Verfahrensweisen als neue Modi der staatlichen Regulierung zu werten sind. In diesem Zusammenhang sind drei Aspekte hervorzuheben:

Zum ersten, die Politikinhalte werden nicht vorab politisch definiert; vielmehr werden Politikfindungsprozesse unter Einbezug staatlicher, nichtstaatlicher und privater Akteure *organisiert*. Die daraus resultierenden Entscheidungen sind wirtschaftsnah; zudem leisten sie eine Feinanpassung an unterschiedliche konkrete Situationen und an unterschiedliche Bedürfnisse der jeweiligen Akteure. Dies ist allerdings nur möglich um den Preis der Aufgabe bestimmter politischer Grundvorstellungen und -prinzipien (beispielsweise des Gleichheitsprinzips).

Zum zweiten fehlen zur Umsetzung und Ausführung staatlicher Politiken die üblichen Mittel staatlicher Autorität; statt dessen wird mit der zusammengesetzten (oder geteilten) Autorität der beteiligten Akteure und deren jeweiliger Eigenverantwortlichkeit für bestimmte Bereiche gearbeitet. Über den Einsatz von finanziellen Anreizen und konkreter "persuasion" werden indirekt wirksame Druckmittel zur Durchsetzung politischer Ziele sowie indirekte Formen der Kontrolle der Einhaltung dieser Ziele eingesetzt.

Zum dritten werden bei der Politikimplementation nichtstaatliche oder private Akteure eingesetzt bzw. aktiviert (so z. B. bei den sogenannten Globalzuschüssen, bei denen Subventionen von Unternehmerverbänden, Banken oder speziell geschaffenen Institutionen zugewiesen werden können). Damit wird die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben, die bisher in die ausschließliche Verantwortung öffentlicher Instanzen fiel, an parastaatliche oder private Organisationen delegiert. Auch hier ist offensichtlich, daß die ökonomische Effektivität staatlicher Förderleistungen erhöht wird, während ihre politische Determiniertheit in den Hintergrund tritt.

Diese Verfahrensweisen beinhalten in ihrer Gesamtheit den Übergang zu offenen, flexiblen und wirtschaftsnahen Formen der staatlichen Steuerung, die organisatorisch über die Herstellung von komplex zusammengesetzten Politiknetzwerken und insbesondere über die Herstellung eines direkten Nexus zwischen Staat und Marktparteien realisiert werden. Eine solche Vorgehensweise ermöglicht auch in inhaltlicher Hinsicht marktnahe und marktkonforme Steuerungsmechanismen. Dies bedeutet aber zugleich, daß die staatliche Steuerung immer weniger von übergeordneten politischen Zielen geleitet und auch kaum dem Gesamtprozeß der ökonomischen Reproduktion verpflichtet ist; vielmehr ist sie darauf gerichtet, die Optimierung ökonomischer Einzelentscheidungen, die die Marktparteien selbst anstreben, zu stimulieren oder zu in-

tensivieren. Damit werden aber auch die staatlichen Instanzen und ihre Handlungsweise in zunehmendem Maße von Marktprozessen (mit) determiniert.

Gegenüber einer Globalsteuerung, die vor allem Rahmenbedingungen setzt (wie etwa die keynesianischen Eingriffe, aber auch die Regelsetzungen bzw. Deregulierungen im Rahmen der sog. "negativen Integration"), wird es über die neuen Formen der staatlichen Regulierung möglich, komplexere, konkretere sowie an wechselnde Bedingungen und Entwicklungen angepaßte Eingriffe zu realisieren. Solche Eingriffe ersetzen allerdings nicht die Maßnahmen im Bereich der allgemeinen Regulierung oder Deregulierung auf der europäischen Ebene, wie beispielsweise das Binnenmarktprogramm; vielmehr ergänzen sie sie durch spezifische, selektive und konkrete Maßnahmen zugunsten bestimmter Sektoren, Branchen, Segmente, Regionen oder sozialer Gruppen. Insofern sind die erzielten Fortschritte der EU im Bereich der "positiven Integration" und die Fortschritte bei der Deregulierung der Wirtschaft im Rahmen der "negativen Integration" als zwei Seiten einer Medaille zu werten.

6. Die Logik der europäischen Integration

Zum Abschluß ist zu fragen, warum sich die beschriebenen neuen Formen der staatlichen Regulierung gerade auf EU-Niveau herausgebildet haben. Kann diese Entwicklung als logische Antwort auf den Prozeß der ökonomischen Internationalisierung erklärt werden oder ist sie als Resultat der Handlungsweise besonders weitsichtiger, aktiver oder aufgeklärter Akteure zu werten? Beide Erklärungsansätze sind m. E. nicht zureichend, um die einschneidenden Veränderungen zu erklären, die auf der europäischen Ebene auskristallisieren. Vielmehr ist die beschriebene Entwicklung aus der Dynamik der europäischen Integration und den dabei auftretenden Widersprüchen zu erklären.

So ist es zum ersten der Widerspruch zwischen dem Willen der beteiligten Staaten (oder der erkannten Notwendigkeit) zur supranationalen Integration und dem gleichzeitigen Unwillen, entsprechende Kompetenzen zu übertragen, der eine spezifische Integrationslogik hervorbringt. Diese Konstellation blockiert einerseits einen "geordneten" supranationalen Integrationsweg; andererseits verhindert sie nicht, daß in Teilbereichen mehr als eine rein intergouvernementale Zusammenarbeit zustandekommt. Die Mitgliedstaaten entfalten dabei insbesondere gegenüber den Integrationsritten eine "permissive Toleranz", die auf die Setzung gleicher Rahmenbedingungen für alle ohne weitreichende konkrete Regulierungen abzielen. Auf diese Weise kamen weitreichende Regelungen der sogenannten "negativen Integration" zustande, ohne daß diese von auskristallisierten staatlichen Strukturen, Institutionen und Kompetenzen getragen würden. Die Integrationslogik entfaltet sich so auf einem schmalen Grat, der weder Intergouvernementalismus noch Supranationalismus beinhaltet.

Zum zweiten sind es die Widersprüche zwischen den unterschiedlich strukturierten Mitgliedstaaten, die grundsätzlich die Integrationsdynamik hemmen, speziell aber die Maßnahmen abbremsen, die dem Spektrum der "negativen Integration" zuzurechnen sind. Denn für die ökonomisch schwächeren Partner sind es gerade die Maßnahmen der Marktintegration und der ökonomischen Deregulierung, die sie nicht mittragen

können oder wollen. Diese Konstellation hat oberflächlich betrachtet zur Gewährung von immer umfangreicheren "side-payments" geführt; faktisch aber zur Auskristallisierung neuer Politiken und Verfahrensweisen auf EU-Niveau, die es ermöglichen, konkrete Eingriffe zur Modernisierung und Optimierung der ökonomischen Strukturen in den Peripherien Europas zu implementieren. Insbesondere die Forderung der "reichen" Mitgliedstaaten nach "Effizienz" solcher Maßnahmen hat dazu geführt, daß auf der inhaltlichen Ebene eine Verknüpfung zwischen peripheren Produktionsformen und Wirtschaftsmodellen und den Umstrukturierungsprozessen in den Zentrumregionen zustande kam und sich somit die Förderstrategie zunehmend auf die Mobilisierung divergierender europäischer Potentiale im Kontext einer verschärften Weltmarktkonkurrenz richtete. Die inhaltliche Logik der europäischen Strukturpolitiken entwickelt sich somit entlang einer Schiene, die die divergierenden ökonomischen Potentiale Europas im Interesse einer Strategie der Erzielung komparativer Vorteile auf dem Weltmarkt zu nutzen versucht.

Zum dritten ist es schließlich der Widerspruch zwischen einer EG/EU, die kaum über auskristallisierte staatliche Strukturen, Institutionen und Kompetenzen verfügt, und ihren Mitgliedstaaten, die nicht nur voll ausgebildete staatliche Strukturen darstellen, sondern zudem auch noch jeweils sehr unterschiedliche Ausprägungen aufweisen, der sich auf der Implementationsebene zunächst als strukturelles Hindernis zur Umsetzung europäischer Politiken manifestierte. Diese Konstellation hat schließlich dazu geführt, daß von seiten der EG/EU zunehmend subtilere Mechanismen und Verfahrensweisen "erfunden" wurden, die das Fehlen staatlicher Autorität und Weisungsbefugnisse kompensieren bzw. überflüssig machen, indem sie sich auf den Konsens zwischen einer Vielzahl von beteiligten Akteuren und deren Eigenverantwortlichkeit für Teilbereiche stützen. Diese Mechanismen und Verfahrensweisen konstituieren in ihrer Gesamtheit neue Formen der staatlichen Regulierung. Aufgrund des zunehmenden Einbezugs parastaatlicher und privater Akteure in alle Phasen des Politikprozesses ergeben sich aber über diesen Weg darüber hinaus auch neue - den Bedürfnissen der privaten Wirtschaft flexibel anpaßbare - Inhalte der Regulierung ökonomischer Entwicklungsprozesse. Dabei verbindet sich der Bias der EU zu marktorientierten und marktgerechten Politiken und Verfahrensweisen mit den Interessen parastaatlicher und privater Akteure zur Optimierung einzelbetrieblicher Wirtschaftsergebnisse zu einer neuen Strategie der Steuerung des Wirtschaftsprozesses, die eine Gratwanderung zwischen staatlicher Steuerung und autonomen Marktprozessen beinhaltet.

Insgesamt sind es damit die Beschränkungen des EU-Systems und die Entscheidung für den einfacheren Integrationsweg bzw. auch eine Reihe von Nicht-Entscheidungen von seiten der Mitgliedstaaten, die die Dynamik der Auskristallisierung neuer Formen und Inhalte der staatlichen Regulierung freigesetzt haben und damit langfristig auch zur Auskristallisierung neuer Formen und Systeme von Staatlichkeit führen werden.

Literatur

- Bieling, H. J., Deppe, F. (1994): Der Beitrag der "Regulationstheorie" zur Integrationsforschung. Paper DVPW-Kongreß, 26.8.1994.
- Busch, K. (1978): Die Krise der Europäischen Gemeinschaft, Köln/Frankfurt.
- Busch, K. (1991): Umbruch in Europa: Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes. Köln.
- Corbey, D. (1993): Stilstand is vorruitgang. De dialectiek van het Europese integratieproces. Proefschrift. Assen.
- Dinan, D. (1994): Ever closer Union? An Introduction to the European Community. Houndmills, Basingstoke/London.
- Demirovic, A., Krebs, H.P., Sablowski, Th. (Hrsg.) (1992): Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß. Münster.
- Hirsch, J. (1993): Internationale Regulation. Bedingungen von Dominanz, Abhängigkeit und Entwicklung im globalen Kapitalismus. In: Das Argument, Nr. 198, 1993, S. 195-222.
- Hirsch, J., Roth, R. (1986): Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Post-Fordismus. Hamburg.
- Hübner, K. (1990): Theorie der Regulation. Eine kritische Rekonstruktion eines neuen Ansatzes der Politischen Ökonomie, Berlin.
- Keohane, R., Hoffmann, S. (eds.) (1991): The New European Community: Decision-making and Institutional Change. Boulder.
- Liepitz, A. (1992): Vom Althusserismus zur "Theorie der Regulation". In: Demirovic, A. et al., Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß. Münster, S. 9-54.
- Mahnkopf, B. (Hrsg.) (1988): Der gewendete Kapitalismus: Kritische Beiträge zur Theorie der Regulation. Münster.
- Milward, A. S. (1984): The reconstruction of Western Europe, 1945-51. London.
- Pinder, J. (1991): European Community. The building of a Union. Oxford.
- Piore, M. J., Sabel, C. F. (1989): Das Ende der Massenproduktion. Frankfurt.
- Sandholtz, W., Zysman, J. (1989): 1992: Recasting the European bargain. In: World Politics, 41, 1, S. 95-128.
- Sharp, M. (1990): Technology and the dynamics of integration. In: Wallace, W., The Dynamics of European Integration. London.
- Tömmel, I. (1992): System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik. In: Kreile, M. (Hrsg.), Die Integration Europas, PVS Sonderheft 23/1992, S. 185-208.
- Tömmel, I. (1994a): Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EU und ihre Implementation in Italien. Baden-Baden.

Tömmel, I. (1994b): Transnationale Politik-Kooperation im Rahmen der EU. In: Eichener, V., Voelzkow, H. (Hrsg.), Europäische Integration und verbandliche Regulierung. Marburg.

Bernd Röttger

Über die "Krise der Politik" und die Malaisen einer Regulationstheorie des transnationalen Kapitalismus - Anmerkungen zu Bob Jessop, Josef Esser und Ingeborg Tömmel

"Es spricht einiges dafür, daß wir nicht eine Häufung politischer Krisen erleben, sondern eine Krise der Politik."

Günther Nonnenmacher, in: FAZ, 21.1.94

"Die Tradition aller toten Geschlechter lastet wie ein Alp auf dem Gehirne der Lebenden. Und wenn sie eben damit beschäftigt scheinen, sich und die Dinge umzuwälzen, ... beschwören sie ängstlich die Geister der Vergangenheit zu ihrem Dienste herauf, entlehnen ihnen Namen, Schlachtparolen, Kostüm, um in dieser altherwürdigen Verkleidung und mit dieser erborgten Sprache, die neue Weltgeschichtsszene aufzuführen."

Karl Marx, Der 18te Brumaire des Louis Bonaparte

1. "Krise der Politik": Kritik der Gemeinplätze

"Gähnende Langeweile" charakterisiere heute die Politikwissenschaft. So jedenfalls das Urteil des Freiburger Politologen Dieter Oberndörfer über eine Disziplin, die sich "bis zur Bedeutungslosigkeit spezialisiert" habe. Verantwortlich für diese "Deformation der deutschen Politikwissenschaft" seien u.a. neomarxistische Ansätze¹. Nun mag man das Urteil über die Erscheinungsform des Faches teilen; die Ursachendiagnose jedoch provoziert geradezu den Widerspruch. Als hätte die Disziplin nicht erst zu jenem Langeweile produzierenden neuen Grundkonsens gefunden, indem die durch neomarxistische Ansätze bewirkte Desintegration des Faches überwunden werden konnte², und würde dieser Grundkonsens nicht geradezu als erfolgreiche Ausgrenzung gesamtgesellschaftlicher und politikökonomischer Ansätze zelebriert werden. Diese gelten inzwischen nämlich gemessen am erreichten Grad der "Verwissenschaftlichung" als verpönt und werden als vor-wissenschaftlich, ideologisch o.ä. marginalisiert³.

Die Polarisierung von mainstream und polit-ökonomischen Ansätzen hat nur einen entscheidenden Fehler: Sie trifft die Realität immer weniger. Eine denkwürdige Koinzidenz von "herrschender Lehrmeinung" und politikökonomischen Ansätzen ist dabei, sich durchzusetzen. Les extrêmes se touchent! Dieser Eindruck drängt sich zumindest

¹ Vgl. DIE ZEIT, 4.11.94: "Die sprachlose Disziplin"

² Vgl. Bernhard Blanke, Ulrich Jürgens, Hans Kastendiek, Kritik der Politischen Wissenschaft. Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft. 2 Bde., Frankfurt/M. 1975.

³ Vgl. zur Kritik dieser Entwicklung: Frank Deppe, Ein neuer Gesellschaftsvertrag. Anmerkungen zu einem transnationalen Krisendiskurs, in: Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe (Hg.), Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus, FEG-Studie Nr. 4, Marburg 1994, 173-195, hier: 180f.; Vgl. zur Ausgrenzung holistischer Ansätze aus dem mainstream der Forschung auch das Editorial des ersten Hefes der neugegründeten "Zeitschrift für Internationale Beziehungen", H. 1/1994. Insbesondere im Fach "Internationale Beziehungen" läßt sich die Durchsetzung einer "neuen Orthodoxie" nachweisen, die sich gerade dadurch konsolidiert, daß politikökonomische Theorien ausgegrenzt werden.

dann auf, wenn quer durch die sozialwissenschaftliche Theorienlandschaft die "Krise der Politik" verkündet wird. Zwar kontrastiert dies mit der gängigen politikwissenschaftlichen Beantwortung der Frage, "does politics matter", die immer wieder zu einem normativistischen, eindeutig bekennden "ja" tendiert, nicht zuletzt, um die eigene wissenschaftliche Existenz zu rechtfertigen; die wirklichkeitswissenschaftlich-orientierten Analysen (auch der herrschenden Politologie) dagegen kommen aber zu dem stupenden Gemeinplatz, daß mit staatlicher Politik nicht mehr viel auszurichten sei. Man müsse vielmehr von einer grundlegenden "Krise der Politik" sprechen. Ob diese Entwicklung nun modernisierungstheoretisch als "Entzauberung des Staates"⁴, vom Standpunkt der Analyse politischer Verhandlungssysteme als Verlust "hierarchischer Steuerungskompetenz"⁵ oder in politikökonomischen Termini als "Krise der Regulation"⁶ bezeichnet wird, ist dabei zunächst gleichgültig. Konstatiert wird in jedem Fall eine Diffusion gesellschaftlicher Gestaltungsmacht, eine Pluralisierung der gesellschaftlichen und politischen Machtverhältnisse und damit eine Krise staatlicher Regulationsfunktionen. Was von Norberto Bobbio Mitte der 80er Jahre noch als Herausforderung für die Zukunft der Demokratie formuliert wurde, nämlich die Existenz einer "zentrifugalen Gesellschaft, in der es nicht mehr ein Machtzentrum gibt (die *volonté général* Rousseaus), sondern viele Zentren"⁷, hat sich zu einer "Krise der Politik" verdichtet, wenn nicht sogar diese Krise (national-)staatlicher Macht als "mort de la politique"⁸ schlechthin interpretiert wird.

Über eines scheint Klarheit zu bestehen: In den letzten 20 Jahre wurde eine gründliche Transformation der westlichen Gesellschaftsformationen vorangetrieben. Durchgängig das Ergebnis der Analysen: Die "Krise der Politik" erweist sich sowohl als Krise nationalstaatlicher wie als Krise internationaler politischer Regulation. Je nachdem ob die innergesellschaftlichen Ausdifferenzierungen oder die globale Machtdiffusion im Mittelpunkt der Analyse stehen, wird entweder die Untauglichkeit nationalstaatlicher Regulation infolge zunehmend transnational wirkenden "driving forces" ihres ökonomischen und sozialen Regulationsgegenstandes konstatiert, oder eine grundlegende Abschwächung der internationalen Regulation infolge der Erosion US-amerikanischer Hegemonie, die eine von staatlichen "Reglementierungen" umso freiere Dynamik "globalisierter" Kapitalakkumulation und ökonomischer Machtentfaltung jenseits von Staatlichkeiten erst ermöglichte. In jedem Fall aber setzt sich eine grundlegende Verschiebung des Verhältnisses von Ökonomie, Gesellschaft und Politik

4 Vgl. dazu vor allem Helmut Willke, *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*, Königstein 1983; ders., *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften*, Frankfurt/M. 1992.

5 Fritz W. Scharpf, *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts*, in: Beate Kohler-Koch (Hg.), *Staat und Demokratie in Europa*. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW, Opladen 1992, 93-115; vgl. auch Beate Kohler-Koch, *Die Welt regieren ohne Weltregierung*, in: Carl Böhrer, Gottrik Wewer (Hg.), *Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen 1993, 109-141.

6 Vgl. hierzu u.a. die Beiträge im Sammelband von Birgit Mahnkopf (Hg.), *Der gewendete Kapitalismus. Kritische Beiträge zur Theorie der Regulation*, Münster 1988.

7 Norberto Bobbio, *Die Zukunft der Demokratie*, Berlin/W. 1988, 14 (ital. Original 1984).

8 Jean-Marie Guéhenno, *La Fin de la Démocratie*, Paris 1993, 37.

infolge einer in Bewegung gesetzten Wechselwirkung zwischen beiden Prozessen durch - und zwar weltweit.

Von dieser von allen theoretischen Positionen getragenen Diagnose zur neomarxistischen Feststellung einer strukturalen Macht des Kapitals ist der Weg nun wirklich nicht mehr weit! Er wird allein durch die epistemologische "Raffinesse" verstellt, gesellschaftliche Diffusion von Macht nicht als Macht- und Herrschaftsverhältnisse zu verhandeln. Der "Spaß" hört jedoch auf, wenn es darum geht, die Qualität des politischen Umbruchs auszuloten, die sich hinter der "Krise der Politik" verbirgt und politische Konsequenzen zu ziehen. Der Gemeinplatz zerstreut sich genauso schnell wieder, wie er diffus entstanden ist. Kann die Durchsetzung neoliberaler Politikmodelle auf nationalstaatlicher Ebene etwa begriffen werden als das Eingeständnis (nationalstaatlich) politischer Handlungsunfähigkeit gegenüber den (strukturalen) Mächten der (Welt-)Ökonomie⁹? Wieso setzt sich dann aber nicht eine supranationale Regulationsinstanz an ihre Stelle? Die Verhältnisse scheinen komplexer zu sein. Nur wie komplex? Und wie ist diese Komplexität strukturiert?

Zunächst ist klar: Die konstatierte "Krise der Politik" kann nicht im neoliberalen Sinn als Triumph monetaristischer Politikkonzeptualisierungen zelebriert werden und als neoklassischer Fundamentalismus theoretische Urstände feiern. Die scheinbare Phalanx der "Krise-der-Politik-Diagnostiker" bricht an der ersten Stelle auf. Die "Krise der Politik" umfaßt nämlich nicht nur den Interventions-Staat keynesianischer Provenience, sondern auch die Instrumente des neoliberalen Deregulierungs-Staats. An anderer Stelle habe ich vor allem angesichts des Scheiterns monetaristischer Geldmengenpolitik formuliert: "Der Krise nationalstaatlicher keynesianisch-fordistischer Regulation infolge der Verschärfung der internationalen 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"¹⁰. Diese wird auch keineswegs dadurch aufgehoben, daß die aktuellen Tendenzen zur Renationalisierung von Politik im "nationalen Wettbewerbsstaat"¹¹ Porterscher Provenience¹² inzwischen gegenüber den Forderungen nach neoliberalen Deregulierungsorgien an ideologischer Hegemonie gewonnen haben. Dies markiert den Zusammenbruch der Phalanx an einer zweiten Stelle. Die "Krise-der-Politik-Diagnostiker" differenzieren sich zum zweiten Mal po-

⁹ Vgl. Rolf Knieper, Ge-Währungen: Europäische Einheit des Kapitals, in: Kritische Justiz, H. 1/1990, 46-61, der ausführt: "Wenn die Transnationalisierung der Ökonomie die substantielle Basis des Nationalstaats untergräbt, so bleibt doch die Notwendigkeit zur disziplinierenden und Gesellschaftlichkeit herstellenden Staatlichkeit erhalten, und es mag sein, daß die weltweit zu beobachtenden Deregulierungen nicht ein Triumph des Neoliberalismus sind, sondern das Abräumen von wirkungslos gewordenen und nicht mehr einengendem Wirtschaftsrecht, das nun auf supranationaler Ebene wiederaufleben muß" (55). Wieso dieser Normativismus dann aber nicht Realität wird, bleibt bei Knieper unbeantwortet.

¹⁰ Bernd Röttger, Akkumulation und Regulation in der EG-metropolitanen Integration. Zur Dialektik von Vereinheitlichung und Fraktionierung in Europa, Arbeitspaper 022 des Instituts für internationale Politik, Berlin 1993, 51.

¹¹ Vgl. zur Kritik dieses Konzepts Joachim Hirsch, Vom fordistischen Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat. Internationale Regulation, Demokratie und "radikaler Reformismus", in: Das Argument, H. 203 (1994), 7-21.

¹² Vgl. Michael E. Porter, Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt., München 1991

litisch aus. Die Portersche Betonung der nichtökonomischen Bedingungen des Marktes erscheint vielmehr als "dernier cri" einer politischen Wissenschaft, die befürchtet, ihres Gegenstandes verlustig gegangen zu sein. Durch die Rezeption dieses Ansatzes der "institutionellen Ökonomie" wird hier der Versuch einer letzten Ehrenrettung der Politik unternommen, der nun doch entscheidendere Bedeutung für die Plazierung einer nationalen oder regionalen Ökonomie im globalen Konkurrenzkonzert zukommen soll, als die neoliberalen Apologeten weiszumachen glaubten¹³.

Tatsächlich liegen die Ursachen der "Krise der Politik" aber in der Tiefenstruktur des globalen Kapitalismus begründet, die allerdings von den herrschenden Diagnostikern kaum thematisiert wird. Dies ist der Kern einer notwendigen Kritik, die am scheinbar unaufhaltsamen Aufstieg der Gemeinplätze zu formulieren ist. Die ideologische Beschränkung einer Debatte zwischen neoliberalen und neoinstitutionalistischen Weltmarktadapten kommt vor allem dadurch zum Ausdruck, daß der politische Streit nur noch um die Frage geht, mit welchen politischen Instrumenten eine möglichst erfolgte "Inwertsetzung" einer regionalen oder nationalstaatlichen ökonomischen "Einheit" in einen nicht mehr regulierbaren weltwirtschaftlichen Prozeß erfolgen kann. Politik degradiert zur Funktion des Standorts. Die Frage nach den politischen Handlungsspielräumen wird reduktionistisch thematisiert; die "Krise der Politik" nicht aufgehoben. Beide Positionen vereinen sich vielmehr in deren beständiger Reproduktion, indem sie die Weltmarktdynamik unangetastet lassen, obwohl sie anderes vorgaukeln¹⁴. Funktionale Subordination der Politik heißt der kategorische Imperativ politischer Konzeptualisierungen, die in den 90er Jahre noch übrig geblieben sind. Ideologischer Positivismus ist ihre geistige Grundhaltung, eine Haltung, die "die gegebene Wirklichkeit ... schon als Prämisse unerörtert voraussetzt"¹⁵. Mehr noch: die offensichtlich nicht mehr hinterfragte Weltmarktrealität als gesellschaftliche und politische "Definitionsmacht"¹⁶ läßt den weltökonomisch-internationalen Hierarchisierungsprozeß offen für politische Instrumentalisierungen neonationalistisch-chauvinistischer und neorassistischer Provenience. Der "Sachzwang Weltmarkt"¹⁷ kann, indem er als "black box" thematisch gehandelt wird, beliebig für die Durchsetzung weltwirtschaftlicher Monopolisierungs- und Ausgrenzungsstrategien ideologisch verbrämt und für nationalstaatliche Strategien herrschaftsverwendet werden¹⁸.

13 Vgl. auch Ulrich Hilpert, *Neue Weltmärkte und der Staat. Staatliche Politik, technischer Fortschritt und internationale Arbeitsteilung*, Opladen 1991.

14 Obwohl hier also neoliberale und national-institutionalistische Standortpolitik über eine affirmative Position zur herrschenden Weltmarktstruktur eine gemeinsame Basis finden, bilden sie letztlich aber doch konkurrierende Vergesellschaftungsmuster heraus (Verstaatlichung vs. kapitalistische Vergesellschaftung) und sind so hinsichtlich ihrer gesellschaftspolitischen Implikationen zu unterscheiden.

15 Wolf-Dieter Narr, *Wider die blinden Sieger. Das Projekt liberaler Demokratie*, Dieter Senghaas und das Ende, in: *Leviathan*, H. 2/1990, 417-434, hier: 418.

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

17 Vgl. Elmar Altvater, *Sachzwang Weltmarkt. Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung - der Fall Brasilien*, Hamburg 1987.

18 Vgl. zum Potential des Umschlags des "liberalen" in ein "regressives Projekt": Bernd Röttger, *Europäische Union und Bedingungen linker Wirtschaftspolitik. Akkumulationsstrukturen und politisches Regulationsmodell im Euro-Kapitalismus*, in: *Die Europäische Union nach Maastricht: Bedingungen und Möglichkeiten linker Wirtschaftspolitik. Arbeitspapier 025 des Instituts für Internationale Politik*, Berlin 1994, 11-30.

Dennoch: hinter der Rhetorik des "Sachzwangproblems" verbirgt sich eine "Gewalt", die nicht zu unterschätzen ist. Sie wurzelt ebenfalls in der Tiefenstruktur des transnationalen Kapitalismus, der weiterhin nationalstaatlich fragmentiert bleibt. Der "Sachzwang Weltmarkt" verweist auf die Frage der Funktions- und Wirkungsweise jener Kräfte der Vereinheitlichung, die dem kapitalistischen Weltmarkt immanent sind. Sie verweist damit aber eben auch auf die Frage, "wie exogene Strukturen endogenisiert werden bzw. wie die artikulierte Konfiguration von ökonomischen Entwicklungstendenzen des Weltmarktes, von politischen Interventionen zur hegemonialen Blockbildung, dem sozialen Handeln der Akteure in einer regionalen Gesellschaft und den je besonderen natürlichen Reproduktionsbedingungen in der Region zustandekommt."¹⁹

Dabei zeigen sich vor allem die internationalen Hierarchisierungen im globalen Kapitalismus als virulent. Nicht nur, daß politische Handlungsspielräume im internationalen System ungleich verteilt sind. Die Dekomposition der Weltökonomie in Nationalstaaten ist eine treibende Kraft kapitalistischer Verallgemeinerung. Die Hierarchisierung der internationalen Arbeitsteilung bildet deren elementare Voraussetzung. Durch sie erst setzt sich der Prozeß der Internationalisierung und Transnationalisierung weltwirtschaftlich dominierender Akkumulationsstrukturen und politischer Regulationsweisen durch. Am Beispiel der Hierarchien europäischer Arbeitsteilung und der Internationalisierung der Bundesrepublik läßt sich dieser Zusammenhang trefflich zeigen. So korrespondierten kumulierende Exportüberschüsse der alten BRD mit einer europäischen Verallgemeinerung spezifischer Akkumulationsstrukturen und politischer Regulationsweisen, die die Basis für den Maastrichter Kompromiß abgaben. Und bezeichnenderweise gerät die EG-europäische Integration genau zu dem Zeitpunkt in die Bredouille, wo die alten Hierarchisierungs- und Machtverhältnisse der europäischen Arbeitsteilung infolge europäischer Angleichungen und der deutschen Vereinigung zu bröckeln beginnen und die alte Struktur des Zusammenhangs von Hierarchisierung und Verallgemeinerung aufgebrochen wird²⁰.

Die "Krise der Politik" ist also nur im Kontext einer Neuordnung der weltökonomischen Struktur zu denken. Elementar für ihre Analyse ist das spezifische Zusammenspiel von ökonomischer Globalisierung, internationaler Hierarchisierung, gesellschaftlicher De-Komposition bzw. Desintegration sowie "Krisen der Politik" und Tendenzen ihrer Re-Nationalisierung. Umso erstaunlicher ist die Tatsache, daß sich die wissenschaftliche Analyse zunehmend einem institutionalistischen "Policy-Ansatz" zuwendet, der die Frage der Vermittlung von ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Prozessen kaum mehr thematisiert²¹. Wie aber sollte der Umbruch der Politik theoretisch auf den Begriff gebracht und analytisch durchdringbar werden können, wenn seine treibenden Kräfte axiomatisch ausgegrenzt werden? Die "Attraktivität" des französischen Regulationsansatzes begründet sich aus seiner Existenz als Antipode. Er

¹⁹ Elmar Altvater, *Sachzwang Weltmarkt...*, a.a.O., 87 (Anm. 17).

²⁰ Vgl. Bernd Röttger, *Hegemonie und europäische Integration. Regulationstheoretische Analyse struktureller Macht Deutschlands*, Diss. (erscheint 1995).

²¹ Vgl. zur Kritik: Michael Bonder, Bernd Röttger, Gilbert Ziebur, *Vereinheitlichung und Fraktionierung in der Weltgesellschaft. Kritik des globalen Institutionalismus*, in: *Prokla*, H. 91/1993, 327-341; vgl. auch Frank Deppe, *Ein neuer Gesellschaftsvertrag...*, a.a.O., 180f. (Anm. 3).

wirkt der intellektuellen Selbstbeschränkung entgegen, weil er gerade das Zusammenspiel von Ökonomie, Gesellschaft und Politik zum zentralen Erkenntnisinteresse erhebt.

Die auf der Marburger FEG-Tagung "Spielräume wirtschafts- und sozialpolitischer Regulierung in Westeuropa" vorgestellten und diskutierten Beiträge von Josef Esser, Bob Jessop und Ingeborg Tömmel, die sich teils explizit, teils aber nur indirekt auf die Regulationstheorie stützen, scheinen mir geeignet, Probleme aufzuzeigen, die sich durch die konstatierte "Krise der Politik" auf nationalstaatlicher und internationaler Ebene gerade für die Begründung einer Regulationstheorie des transnationalen Kapitalismus ergeben. Eine solche transnationale Verankerung und Reformulierung der Regulationstheorie aber erscheint mir als eine der wenigen Möglichkeiten, die Qualität des politischen Umbruchs, die sich hinter der "Krise der Politik" verbirgt, überhaupt zu erfassen.

2. Triade-Kapitalismus, Krise der Hegemonie oder Erneuerung des politischen Systems? Von den Schwierigkeiten einer transnationalen Verankerung des Regulationsansatzes

Zunächst: Infolge einer neuen Struktur kapitalistischer Weltökonomie stellt sich das zentrale Erkenntnisinteresse des Regulationsansatzes, das Problem der institutionellen Vermittlung von Ökonomie, Gesellschaft und Politik grundlegend anders als dies in den bisherigen regulationstheoretischen Analysen "üblich" war, nämlich auf transnationaler Ebene. Die regulationstheoretischen "Klassiker" geben da nicht viel her. Sie blieben im Kern ihrer Analysen innerhalb des nationalstaatlichen Bezugsrahmens verhaftet. Ich möchte diese Positionen daher unter eine Kategorie subsumieren, die ich als "traditionelle Regulationstheorie" bezeichne.

Hinsichtlich der "Krise der Politik" wird die traditionell regulationstheoretische Grundannahme, wenn ich es richtig sehe, am deutlichsten in der Argumentation von Josef Esser²². Der Kern der Argumentation besteht darin, daß der Prozeß weltökonomischer Triadisierung und Ent-Nationalisierung ein grundlegendes Auseinanderfallen von Akkumulation und Regulation und so einen Niedergang der politischen Regulation bewirkt hat. Die Endogenisierung von weltökonomischen Machtverhältnissen in den nationalstaatlich-verfaßten Gesellschaftsformation scheint diesen Prozeß noch zu verstetigen. Politische Regulationskompetenz kann nicht wiedergewonnen werden. Diese territoriale Inkongruenz zwischen globaler Akkumulation und prärogativ nationalstaatlicher Regulation erscheint in nahezu allen regulationstheoretisch inspirierten Arbeiten als ein Grundübel der sog. postfordistischen Epoche, die nur durch eine Neubestimmung der Geographie des Kreislaufes Produktion (Akkumulation) und Konsumtion (Regulation) überwindbar erscheint²³. Die Diskrepanz zwischen der ökonomischen Integration und der politischen Desintegration im Prozeß der weltökono-

²² Vgl. Josef Esser, Die Suche nach dem Primat der Politik. Anmerkungen zu einer Pseudodebatte über der Parteien Machtversessen- und Machtvergessenheit, in: Siegfried Unseld (Hg.), Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland, Frankfurt/M. 1993, 409-430.

²³ So zuletzt wieder bei Alain Lipietz, in: André Gauron et.al., Changer d'Économie, Paris 1993, 88.

mischen Triadisierung erweist sich als wahre Ursache der "Krise der Politik". Die politische Klasse muß, wenn sie denn ehrlich ist, dem obligatorischen Ausruf des Croupiers folgen: "rien ne va plus!" - freilich aber auch erst, nachdem sie, wie der Croupier, die Kugel selber ins Spiel geworfen hat²⁴. Insgesamt erscheint der "reprivatisierte Triade-Kapitalismus" in der Esserschen Perspektive als eine sozio-ökonomische und politische Konfiguration, die den Charakter einer projekt- und hegemonielosen Desorientierung der sozialen Kräfte besitzt. Politics matters, kann aber unter den Bedingungen des Triade-Kapitalismus nicht jene politische Regulationskraft entfalten, die zur Stabilisierung der sozialen Beziehungen notwendig wäre.

Bob Jessop²⁵ diskutiert die "Krise der Politik" eher vom Standpunkt der politischen Regulation aus, kommt aber, wenn ich richtig sehe, zu einem ähnlichen Ergebnis wie Josef Esser, indem er einerseits die "Aushöhlung des Nationalstaates" analytisch konstatiert, andererseits aber gerade "Staatsprojekte" zum entscheidenden Element einer stabilen kapitalistischen Reproduktion erhebt. So zeichnet sich die aktuelle politökonomische Konfiguration durch einen in Gang gesetzten Widerspruch aus, der im "neoliberalen Post-Fordismus" nicht gelöst werden kann. Zunächst wird die vielfach regulationstheoretisch unterstellte Funktionalität von Akkumulation und Regulation durch ein theoretisches Konzept der "strukturellen Kopplung" und der "strategischen Koordination" quasi entschärft. Hegemonie wird zum zentralen Erkenntnisinteresse. Mehr noch: in Anlehnung an das staatstheoretische Konzept Antonio Gramscis kommt den hegemonialen Strategien eine konstitutive Bedeutung für die Konsolidierung der Gesellschaften zu. Der Staat erscheint als Produkt dieser Strategien. Damit erhält der Staat eine "primäre Rolle ... bei der Organisation der gesellschaftlichen Akkumulationsstruktur". Historische Formationen des Kapitalismus gründen sich auf hegemonialen Projekten. Konsequenterweise stellt Jessop die neoliberalen Staatsstrategien in den Mittelpunkt seiner Analysen. Sein Ergebnis: das neoliberale Staatsprojekt kann der (erfolgreichen) Erosion nationaler Staatsfunktionen und dem Zerfall des (alten) hegemonialen Blocks kein kohärentes neues Projekt entgegensetzen. Was dabei herauskommt ist ein defekter Post-Fordismus, der sich vor allem dadurch auszeichnet, daß er etwas vermissen läßt, nämlich ein kohärentes Gesellschaftsprojekt.

Zugespielt: was in der Analyse von Esser und Jessop deutlich wird, ist m.E. die Überbewertung einer scheinbaren Grundannahme der traditionellen Regulationstheo-

²⁴ So ist insbesondere die Globalisierung der Finanzmärkte infolge der Aufkündigung des Bretton-Woods-Systems (und so das Hervorbringen einer nationalstaatliche Macht beschränkenden "Instanz") das Resultat nationalstaatlich-vermittelter Entscheidungsprozesse. Aber auch in der Europapolitik, namentlich der Ratspolitik, setzt sich dieses "Spiel" durch, das ironisch folgendermaßen zu beschreiben ist: "Die Spitzen der nationalen Verwaltung reisen aus den europäischen Hauptstädten an, erklären sich in Brüssel zum Gesetzgeber, schreiben sich in Brüssel ihre eigenen Gesetze, die sie dann, in ihre Länder zurückgekehrt, ausführen - und wenn dort Kritik laut wird, dann erklären sie, daß man gegen den mächtigen Gesetzgeber in Brüssel nichts machen könne. Wie Zeus schlüpfen sie also in die Gestalt, die ihnen gerade paßt: Sie sind Legislative, sie sind Exekutive, sie treiben Inzucht; und heraus kommt etwas, daß man allgemein als Demokratiedefizit bezeichnet" (Heribert Prantl, Das zaghafte Ja des Europa-Parlaments. Wie man sich in Straßburg gegen die Macht in Brüssel wehrt, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Juni 1994).

²⁵ Vgl. Bob Jessop, Politik in der Ära Thatcher: Die defekte Wirtschaft und der schwache Staat, in: Dieter Grimm (Hg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, 353-389; ders., Regulation und Politik. Integrale Ökonomie und integraler Staat, in: Alex Demirovic et.al. (Hg.), Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß, Münster 1992, 232-262.

rie, nämlich die Vorstellung, Akkumulation und Regulation können nur als holistische Gesellschaftsprojekte zu einer Kohärenz finden. Damit würde Politik erst dann wieder rekonstruierbar und könne Gestaltungskraft gewinnen, wenn sie gegenüber den Vermachtungsprozessen auf weltökonomischer Ebene die Gesellschaften zu integrieren vermag. Genau dies bleibt in den vorherrschenden Strategien aus (und in dieser Einschätzung besteht auch kein theoretischer Dissens). Die Analyse scheint mir durchaus treffend zu sein, daß die gegenwärtige Krise der Gesellschaften und die "Krise der Politik" vor allem dadurch charakterisiert ist, daß sich die alten Kompromißstrukturen auflösen und neue dominierende, aber keineswegs stabile Gesellschaftskoalitionen an ihre Stelle treten. Als potentiell hegemoniale Strategien fungieren allein neoliberale und neoinstitutionalistische Konzeptualisierungen von Politik. Da sich aber beide Konzeptionen über einen affirmativen Bezug zur herrschenden Weltmarktstruktur konstituieren und gerade die Weltmarktgesetze die De-Komposition der Gesellschaften vorantreiben, bilden sie keinen Ausweg aus der Krise. Soweit, so gut. Problematisch erscheint mir jedoch, dies zum Anlaß zu nehmen, sie quasi außerhalb einer regulationstheoretischen Herrschafts- bzw. Formationsanalyse des Kapitalismus anzusiedeln und damit die Instrumentarien der regulationstheoretischen Analyse einer historischen Konfiguration vorzubehalten, die ich eher als historische Einmaligkeit der "Keynesianisierung der Gesellschaft"²⁶ bezeichnen würde. Als Theorie jedenfalls, die Begriffe und analytische Zugänge auch für andere historische Entwicklungsstufen, insbesondere aber auch für sozio-ökonomische Krisen und Umbrüche, zur Verfügung stellt, hätte die Regulations"theorie" damit abgewirtschaftet. Sie wird endgültig zur "Gleichgewichtswissenschaft", indem ihre Analysekatégorien nur dann theoretische Arbeit zu leisten vermögen, wenn nicht nur der ökonomische Kreislauf krisenfrei reproduziert wird, sondern auch noch ein holistischer, stabiler Gesellschaftskompromiß dabei herauskommt. Entscheidend ist, denke ich, etwas anderes: Sowohl der aktuellen transnationalen Akkumulation wie den aktuellen politischen Konzeptualisierungen sind Vergesellschaftungseffekte immanent. Es gilt (regulationstheoretisch) zu fragen, ob nicht zwischen Akkumulation und Regulation ein Prozeß wechselseitiger Stabilisierung und Absicherung durchgesetzt wird, also jene Bedingungen erzeugt werden, die rechtfertigen, von einer "transnationalen Herrschaftssynthese" zu sprechen, "als relativ stabile Konfiguration von Gruppen mit kompatiblen Interessenlagen einschließlich der Mechanismen der internen und externen Stabilisierung solcher Koalitionen"²⁷. Ich denke, daß nur dies der Regulationstheorie eine Forschungsperspektive in der aktuellen Konfiguration des Umbruchs gibt.

So ließe sich die gegenwärtig herrschende EG-Integration als durchaus gelungenes "Projekt" interpretieren, konkurrierende ökonomische Internationalisierungs- und politische Regulationsstrategien zu bündeln und mit den Interessen aus der Peripherie zu verketteten. Indem im Rahmen von Regionalisierungsprozessen der Weltwirtschaft die Peripherien der EG über präferierte Handelsbeziehungen oder über die Einbindung in den Produktionsverbund transnationaler Konzerne integriert werden, bildet sich

²⁶ Christine Buci-Glucksmann, Göran Therborn, Der sozialdemokratische Staat. Die "Keynesianisierung" der Gesellschaft, Hamburg 1982.

²⁷ Gilbert Ziebura et.al. (Hg.), Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Forschungsstrategie und -programm eines Sonderforschungsbereichs, Berlin 1974, 27.

eine transnationale Herrschaftssynthese aus metropolitanen Triadisierungs- und peripheren Regionalisierungsinteressen heraus²⁸ - und dies, obwohl sich die politische Regulation auf eine Funktion der weltwirtschaftlichen Dynamik reduziert und die Spaltung der nationalstaatlich verfaßten Gesellschaften akzentuiert wird. Was also mittels der EG-metropolitanen Integration angestrebt wird, ist nicht ein holistisches Gesellschaftsprojekt, sondern die Konstitution einer transnational-europäischen Gesellschaftlichkeit, die sich entlang des kapitalistischen Modernisierungsprozesses erstreckt. Diese Neukonstitution der europäischen Gesellschaften erfolgt primär über das systemische Medium "Geld" und bringt so lediglich eine sozial-selektive Systemintegration hervor. Trotzdem bilden hier Akkumulation und Regulation eine kohärente Struktur heraus, indem sie sich wechselseitig zu stabilisieren vermögen.

Die konkurrierende Politik-Konzeptualisierung der Re-Nationalisierung dagegen ist als Versuch interpretierbar, der weltmarktvermittelten innergesellschaftlichen Heterogenisierung die Konstruktion eines imaginären, homogenen nationalen Ganzen entgegenzustellen und bildet so natürlich die entscheidende Bruchstelle im herrschenden Politikprojekt. Mittels einer nationalen Standortpolitik, mit der neue klassenübergreifende Bündnisse organisiert werden, wird eine Verstaatlichung der Gesellschaft angestrebt. Diese Konzeption scheitert jedoch, weil sie nicht in ein Konzept der Regulation der Weltmarktdynamik eingebettet ist, sondern eher das Gegenteil hervorbringt: sie antizipiert im Innern die weltwirtschaftliche Konfiguration der Konkurrenz der Staaten um das Welt(mehr)produkt. Damit stellt die Re-Nationalisierung der Politik jedoch nichts anderes dar als ein politisches Programm weltmarktorientierter Gesellschaftsneuformierung und reproduziert so den weltwirtschaftlichen Wirkungsmechanismus nationaler Heterogenisierung. Indem sich die "homogene Nation" aber als Fiktion erweist, realisiert sie sich zunehmend gesellschaftlich-regressiv und chauvinistisch, indem sie eine Politik der nach Außen gerichteten "Monopolisierung" von Wohlstandseffekten und eine nach Innen gerichtete "Ausschließungsstrategie" (gegen Ausländer, Einwanderer etc.) verfolgt.

Zu fragen wäre abschließend, ob die politische Bürokratie in Europa nicht versucht, einen neuen Kompromiß zwischen den konkurrierenden Vergesellschaftungsmodellen durchzusetzen. Mit der initiierten Diskussion über das Subsidiaritätsprinzip und der Aufwertung inter-gouvernementaler Entscheidungsprozesse scheint nicht nur der Weg in eine weitergehende Re-Nationalisierung geebnet, sondern auch zur weitergehenden Politikverflechtung in der sog. Mehrebenenpolitik. Gleichzeitig werden aber auch im Rahmen der "Aushöhlung des Nationalstaates" zunehmend private Akteure am politischen Entscheidungsprozeß beteiligt. Zur entscheidenden (regulationstheoretischen) Frage wird, ob nicht die politischen Innovationen zu einer Bündelung der unterschiedlichen Regulationsebenen und -inhalte geführt haben, die in der Lage war (ist), ein neues Verhältnis von Akkumulation und Regulation im transnationalen Zusammenhang herauszubilden.

²⁸ Vgl. dazu meine Ausführungen in den Arbeitspapieren des IIP, a.a.O. (Anm. 10 und 18).

So wird einzig in der Analyse von Ingeborg Tömmel²⁹, die sich bezeichnenderweise nicht explizit in einen (traditionellen) regulationstheoretischen Kontext stellt, weniger die Krise und Erosion des alten Wachstumsmodells in der Vordergrund gerückt, sondern die Neuformierung des politischen Systems in Europa. Die neuen Mechanismen staatlicher Regulierung auf EU-Ebene tendieren dahin, so das Ergebnis ihrer Analyse, sowohl die unterschiedlichen Regulationsebenen als auch deren -inhalte zu vernetzen. Sozio-ökonomisch basiert diese transnationale Neuordnung der politischen Regulation auf der Vernetzung der Ökonomien, insbesondere zwischen transnationalen Konzernen und kleinen und mittleren Unternehmen aus verschiedenen EG-Staaten. Wiederum zugespitzt läßt sich die Analyse Tömmels so deuten, daß es "hinter dem Rücken" der traditionellen Akteure (und deren Analytiker) gelungen ist, einen Umbau des politischen Systems zu bewirken, der den Streit der gesellschaftlichen Akteure (und ihrer "organischen Intellektuellen") auf den traditionellen Regulationsebenen um die Herausbildung eines neuen Akkumulationsregimes und einer neuen politischen Regulationsweise anachronistisch werden läßt, weil diese schon in eine neue kohärente Struktur eingebunden worden sind.

Daß mit dieser politischen Neuordnung wiederum neue Konflikte entstehen, ist evident. Von daher erscheint es vielleicht etwas eigentümlich und vor allem inzwischen "démoder" von der Herausbildung eines relativ stabilen Vergesellschaftungszusammenhanges zu sprechen³⁰. Vor allem geht es dabei aber darum, das Verhältnis von Akkumulation und Regulation neu zu denken. Bestandteil dieser Erneuerung ist, daß die analytischen Kategorien der traditionellen Regulationstheorie aus ihrem staatsfixierten, keynesianischen und sozialdemokratisch-holistischen Gesellschaftskompromiß, letztlich aus ihrer normativistischen Hülle, befreit werden und allein auf die Analyse von transnationalen Vermachtungsprozessen verpflichtet werden. Ich denke, daß nur so die Regulationstheorie eine transnationale Verankerung erfahren kann. Dies bedeutet auch, politische Regulation fernab jeder hierarchischen Steuerung und der Organisation gesamtgesellschaftlicher Klassenkompromisse überhaupt zu denken. Provokativ: Die Existenz des Fordismus als holistischer Klassenkompromiß "lastet wie ein Alp auf dem Gehirne der Lebenden", wie Marx jene Restriktionen bezeichnet hat, die dagegen stehen, eine Erneuerung aus eigenen Stücken voranzutreiben. Analytisch behindern die Kategorien der traditionellen Regulationstheorie eine Analyse der transnationalen Neuordnung von Akkumulation und Regulation eher, als daß sie sie vorantreiben könnten. Dabei ließe sich eine transnationale Verankerung der Regulationstheorie aus einer kritischen Rekonstruktion des traditionellen Regulationsansatzes durchaus begründen und entwickeln.

29 Vgl. Ingeborg Tömmel, Europäischer Binnenmarkt und mediterrane Peripherie, in: Prokla, H. 75/1989, 29-46; dies., System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: Michael Kreile (Hg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23/1992, Opladen, 185-208.

30 Vgl. dazu die Kritik an meiner Position von Michael Felder, Auf der Suche nach einem neuen technologischen Paradigma? Steuerungstheoretische Überlegungen zur europäischen Forschungs- und Technologiepolitik, in: Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe (Hg.), Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus, FEG-Studie Nr. 4, Marburg 1994, 127-153, hier: 149f.

3. Von der Hermeneutik zur Heuristik: Umriss einer Regulationstheorie des transnationalen Kapitalismus

Ich mache gar keinen Hehl daraus: die klassische Regulationstheorie halte ich für einen toten Hund der Theoriebildung. Die Erforschung nationalstaatlicher Entwicklungsmodelle (und -wege), das primäre Erkenntnisinteresse der Tradition, mündet in einer anarchonistischen Forschungssackgasse. Die sozialwissenschaftliche Erforschung des aktuellen Umbruchs bedarf gerade heuristischer Konzepte, die die zunehmend weltökonomisch strukturierte und transnational ausgerichtete Neuordnung der Gesellschaftsformationen einer Analyse zugänglich macht. M.a.W.: das eigentliche Problem, das einer theoretischen Klärung genauso harrt wie einem analytischen Zugang, ist das der *einen* weltwirtschaftlichen Realität, die eine weitgehende Abschwächung der politischen Regulation, die Subsumtion der Politik unter die Reproduktionserfordernisse vermeintlich erfolgreicher Weltmarktintegration und die Einebnung nationalstaatlicher Entwicklungsmodelle bewirkt hat und so die kapitalistische Weltökonomie zur "Definitionsmacht" aufsteigen ließ. Der Weltmarkt muß also Ausgangspunkt der Analyse werden; er ist der Ort, "worin die Produktion als Totalität gesetzt ist.., worin aber zugleich alle Widersprüche zum Prozeß kommen", wie es in den Marx'schen "Grundrissen" heißt.

Mit der Transformation hin zu einer transnational-integrierten Weltökonomie treten aber auch die Unzulänglichkeiten der traditionellen Regulationstheorie an die Oberfläche. Das global-kapitalistische System wird lediglich als Verbindung nationalstaatlicher Reproduktionszusammenhänge begriffen, nicht jedoch als eigenständige Qualität, als eigenständige Struktur, als verselbständigte strukturelle Macht. Dennoch denke ich, daß eine kritische Rekonstruktion der traditionellen Regulationstheorie Elemente eines regulationstheoretischen Forschungsprogramms des transnationalen Kapitalismus herausarbeiten kann, die erlauben, die Widersprüchlichkeit globaler, regionaler und nationalstaatlicher Transformation von Ökonomie, Gesellschaft und Politik analytisch in den Griff und theoretisch auf den Begriff zu bringen. Dies insbesondere dann, wenn die traditionelle Regulationstheorie mit neueren theoretischen Diskussionen und Erkenntnissen der sog. neogramscianische Globalen Politischen Ökonomie³¹ konfrontiert und erneuert wird, um der "holistischen Qualität" der Weltmarktbeziehung des Kapitals Rechnung zu tragen. Das bedeutet, daß dem regulationstheoretischen Ansatz nicht arbeitspolitisch, industriesoziologisch oder staats-theoretisch, auf jeden Fall forschungsstrategisch-reduktionistisch, Leben eingehaucht werden kann, sondern nur als Globaler Politischer Ökonomie.

³¹ Vgl. dazu die grundlegenden Arbeiten von Robert W. Cox, *Social Forces and World Orders: Beyond International Relations Theory*, in: *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, No. 2, 1981, 126-155; ders., *Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method*, in: *Millennium: Journal of International Studies* Vol. 12, No. 2, 1983, 162-175; die Arbeit von Stephen R. Gill, *David Law, Global Hegemony and the Structural Power of Capital*, in: *International Studies Quarterly*, No. 33, 1989, 475-499; die Sammelbände von Stephen R. Gill (ed.), *Gramsci, historical materialism and international relations*, Cambridge 1993; Craig N. Murphy, Roger Tooze, (eds.), *The New International Political Economy*, Boulder 1992; Henk Overbeek (ed.), *Restructuring Hegemony in the Global Political Economy: The Rise of Transnational Neoliberalism in the 1980s*. London, New York 1992 sowie die Übersicht von André C. Drainville, *International political economy in the age of open Marxism*, in: *Review of International Political Economy*, Vol. 1, No. 1, 1994, 105-132.

Die den Regulationsansatz konstituierende Studie Michel Agliettas³² versuchte, mittels der Analyse der weltwirtschaftlich dominierenden US-amerikanischen Gesellschaftsformation die *strukturellen Formen einer Epoche kapitalistischer Entwicklung* aufzudecken. Noch bevor Aglietta seine Fordismus-Studie veröffentlichte, umtrieb ihn jedoch die Frage nach der Verallgemeinerung und Internationalisierung dominanter ökonomischer Strukturen im Kapitalismus³³. Diese nahmen (in der dann historisch-konkret umgesetzten Analyse der 20er/30er Jahre und der Nachkriegszeit) in den USA ihren Ausgangspunkt und konnten sich nach dem Zweiten Weltkrieg über den rekonstruierten kapitalistischen Weltmarkt verallgemeinern. Ich denke, daß gerade in dieser Thematisierung des Zusammenhangs zwischen der Herausbildung einer weltwirtschaftlich dominierenden Akkumulation (und somit hegemonialer Produktions- und Tauschnormen) und ihrer Verallgemeinerung und Internationalisierung der erkenntnistheoretische Kern eines regulationstheoretischen Forschungsprogramms liegt; hier ist dann aber auch der Schlüssel für seine neue, transnationale Verankerung zu finden.

Eine solche Hermeneutik impliziert, daß die Forschungsorientierungen der traditionellen Regulationstheorie überwunden werden. Sie bedeutet jedoch nicht, ihre zentralen Kategorien zu verlassen. Die Herausbildung von Reproduktionsstrukturen (Regulationsweisen), denen in den regulationstheoretischen Ansätzen ohne Zweifel zentrale Bedeutung zugemessen wird, kann jedoch nur aus den jeder Epoche kapitalistischer Entwicklung spezifischen Vergesellschaftungsmustern analytisch entwickelt und nicht hinsichtlich ihrer Formbestimmung und ihrer Inhalte im Vorfeld definiert werden. Die Vorstellung eines "Modells" des Verhältnisses von Akkumulation und Regulation, das sich innerhalb eines Nationalstaates entwickelt und von dort verallgemeinert, greift (als theoretische Verallgemeinerung) zu kurz. Ins Zentrum der Analyse rücken vielmehr die über den weltwirtschaftlichen Hierarchisierungsprozeß realisierten ökonomischen, gesellschaftlichen und politischen Transformationen, die erst die Herausbildung von Regulationsweisen bestimmen. Diese allerdings gestalten sich in den historischen Epochen kapitalistischer Weltökonomie unterschiedlich. Dabei muß davon ausgegangen werden, daß in den 80er Jahren tatsächlich eine neue Qualität der weltwirtschaftlichen Beziehungen durchgesetzt wurde, weil sich die Bedingungen, unter denen sich Politik und Gesellschaft heute entwickeln können, dramatisch verändert haben. Dies ist das Ergebnis aller einschlägigen Analysen. Regulationstheoretisch heißt dies, daß die neue Qualität der Weltwirtschaft weniger quantitativ aufgelistet werden kann als vielmehr als Erosion überkommener und als Formierung neuer gesellschaftlicher Akkumulationsstrukturen analysiert werden muß.

Eine solche Historisierung muß auch für die Rolle des Staates bei der Organisation der gesellschaftlichen Akkumulationsstruktur erfolgen. Die zentrale Bedeutung des Staates, wie sie Aglietta noch mit dem Konzept der "staatsmonopolistischen Regulation" formulierte, erscheint als Struktur des Fordismus und kann nicht als Grundstruktur je-

³² Michel Aglietta, *A Theory of Capitalist Regulation, The US Experience*, London 1979.

³³ Vgl. Michel Aglietta, *Problématique de la valeur*, in: Jean Weiller, Jean Coussy, *économie internationale 1. automatismes et structures (faits, théorie et politiques)*, Paris 1975, 260-285; dt. Übersetzung: *Die gegenwärtigen Grundzüge der Internationalisierung des Kapitals. Die Wertproblematik*, in: Christian Deubner et al., *Die Internationalisierung des Kapitals. Neue Theorien in der internationalen Diskussion*, Frankfurt/M. 1979, 70-124.

der neuen Entwicklungsphase des historischen Kapitalismus antizipiert werden³⁴. Eine kritische Rekonstruktion der französischen Regulationstheorie muß vielmehr das Verhältnis von Akkumulation und Regulation als konflikthaft und gesellschaftsvermittelt verstehen. Die konkrete Form durchgesetzter politischer Regulation ist somit Resultat von Klassenkämpfen und Klassenkompromissen; nicht die theoretische Arbeit der "Ableitung" oder "funktionalistischen Zuordnung" bzw. die Feststellung eines Auseinanderfallens bzw. einer Dysfunktionalität von Akkumulation und Regulation stehen so im Zentrum eines regulationstheoretischen Forschungsprogramms, sondern die konflikthaften Prozesse ihrer Formierung. Diese sind hinsichtlich der Herausbildung einer "Kohärenz eines Triangels aus hegemonialem Block, Akkumulationsregime und Regulationsweise"³⁵ zu analysieren. In diesem Zusammenhang bewirkt die Erosion der gesellschaftlichen Akkumulationsstruktur des Fordismus immer auch eine "Krise der Politik". Die Krise des Fordismus fällt also zusammen mit einer Phase gesellschaftlicher Neustrukturierung, vor allem aber der Formierung neuer Klassen(fraktions)kompromisse und -bündnisse. Regulationstheoretisch bedeutet dies, die Frage nach den sich formierenden Kräften gleichzeitig mit der Frage nach der Neukonstitution von Regulationsebenen und -inhalten (global, nationalstaatlich, regional, europäisch) zu stellen. Hegemonie ist so letztlich, gemäß der bekannten und vielzitierten Interpretation von Robert W. Cox, als dominierende Akkumulations-, Gesellschafts- und Regulationsstruktur auf weltwirtschaftlicher Ebene zu begreifen³⁶, wobei davon auszugehen ist, daß heute die Setzung hegemonialer Produktions- und Tauschnormen aufgrund der technologischen Diffusionsgeschwindigkeit und der Intensität von Produktionsverflechtungen weniger durch arbeitsorganisatorische und technologische Innovationen erfolgt, sondern aus einer spezifischen transnationalen Organisation der Produktion entspringt.

Ich denke, daß gerade die europäische Integration zu einer "Teststrecke" für eine Regulationstheorie des transnationalen Kapitalismus werden kann. Statt sie jedoch zu nutzen, wird der regulationstheoretische Motor meist schon in der Garage des tradi-

34 "They (the contradictions of accumulation, B.R.) can only form a complex whole, able to reproduce itself and evolve in an orderly manner, by their hybrid location, both within economic relations and outside these relations - in other words within the state. It is in the state, and there alone, that the cohesion of these structural forms can be assured, permanently jeopardized and as permanently reproduced by the fluctuating compromises of economic policy. State monopoly capitalism is the mode of articulation of the structural forms engendered by Fordism" (Michel Aglietta, *A Theory...*, a.a.O., 383 (Anm. 32)).

35 Daniel Leborgne, Alain Lipietz, *Flexibilité offensive, flexibilité défensive. Deux stratégies sociales dans la production des nouveaux espaces économiques*, in: Georges Benko, Alain Lipietz (dir.), *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris 1992, 347-377, hier: 349. Ähnlich argumentiert auch Aglietta (*A Theory...*, a.a.O.) Er rekonstruiert den US-amerikanischen Fordismus weniger als Entsprechungsverhältnis von Akkumulation und Regulation, als vielmehr als Prozeß der Konstitution spezifischer gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und sozialer Existenzformen auf der Grundlage einer Neuorganisation der Arbeit. Die Frage der Durchsetzung einer hegemonialen Regulation wird nicht als Funktion der Akkumulation, sondern als Resultat der Entwicklung hegemonialer Klassenverhältnisse analysiert.

36 "It is an order within a world economy with a dominant mode of production which penetrates into all countries and links into other subordinate modes of production. It is also a complex of international social relationships which connect the social classes of the different countries. World hegemony is describable as a social structure, an economic structure, and a political structure; and it cannot be simply one of these things but must be all three" (Robert W. Cox, *Gramsci...*, a.a.O., 172f. (Anm. 31))

tionell-regulationstheoretischen Forschungsbetriebs abgewürdigt. Dieser erweist sich nämlich kaum in der Lage, Begrifflichkeiten und theoretische Konzepte zu entwickeln, mit denen die Prozesse von Akkumulation und Regulation auf europäisch-transnationaler Ebene analysierbar wären. Ich denke dagegen, daß die EG-Integration tatsächlich als Ort fungiert, "in which the bourgeoisies of the different countries have been able to develop towards a common position irrespective of the various national settings"³⁷. Europa erweist sich jedoch nicht nur als Ort, wo eine hegemoniale Akkumulation durch die Bündelung (konfligierender) Transnationalisierungsstrategien des Kapitals erreicht wurde, sondern auch als politisches Feld, auf dem neue gesellschaftliche Kompromisse und politische Regulationsweisen entstanden sind. In diesem Sinn kann in der Tat von der Durchsetzung einer neuen hegemonialen Akkumulationsstruktur ausgegangen werden, die ihre holistische Qualität dadurch beweist, daß sie Gesellschaft und Politik involviert und auch ideologisch hegemonial in dem Sinne ist, daß sie als "selbstverständlich" hingenommen wird³⁸.

Es ist das Verdienst neuerer politologischer Forschungen, darauf hingewiesen zu haben, daß sich mittels der Herausbildung sog. europäischer policy-Netzwerke, intergouvernementaler Politikverflechtung zwischen den Regulationsinstanzen und -ebenen (Mehrebenenpolitik zwischen Region-Nationalstaat-supranationaler Integration) und sog. "Verhandlungssystemen" zwischen staatlichen, semi-staatlichen und privaten Akteuren eine neue Qualität der politischen Regulation in Europa eingestellt hat³⁹. Die "Krise der Politik" bleibt davon freilich unberührt. Mehr noch: die "Krise der (traditionellen) Politik" erweist sich als Bestandteil der politischen Regulation des transnationalen Kapitalismus. Letztlich reflektiert diese Neuordnung des politischen Systems nichts anderes als eine Dichotomie von neuen (post-fordistischen) politischen Regulationsinhalten und marktkonformen gesellschaftlichen und ökonomischen Selbstregulierungsmechanismen und verweist so auf einen Prozeß der Entstaatlichung und komplexer "weltgesellschaftlicher" Interaktion⁴⁰. Ob dies dann nun als "Herrschaftsprojekt" bezeichnet wird oder aufgrund der Vielzahl eher diffus in den politischen Prozeß eingebrachter Interessen und der Tatsache, daß das, was letztlich dabei herauskam, von keinem so gewollt wurde, "nur" als "Herrschaftseffekte" zu bezeichnen sind, sollte eher eine marginale Debatte begründen. Entscheidender ist, daß die neuen durchgesetzten Regulationsformen und -inhalte institutionell und normativ der Absicherung eines Akkumulationsprozesses dienen, der nur noch als transnationale Akkumulation verstanden werden kann. Durchaus im traditionellen Sinn der Regulationstheorie bilden hier also Akkumulation und Regulation eine kohärente Struk-

³⁷ Otto Holman, Kees van der Pijl, *Restructuring the Ruling Class and the European Unification*. University of Amsterdam. Department of International Relations & Public International Law, working paper No. 28, December 1992, 3.

³⁸ Vgl. Stuart Hall, *Ausgewählte Schriften. Ideologie, Kultur, Medien, Neue Rechte, Rassismus*, Berlin/W. 1989, 187, der ausführt: "Die 'herrschenden Ideen' bestimmen den Horizont dessen, was als selbstverständlich hingenommen wird".

³⁹ Vgl. Beate Kohler-Koch, *Die Welt regieren...*, a.a.O.; Fritz W. Scharpf, *Die Handlungsfähigkeit...*, a.a.O. (beide Anm. 5). Zur berechtigten Kritik der Ausblendung von Machtverhältnissen innerhalb dieser Forschungsorientierung vgl. Josef Esser, *Die Suche...*, a.a.O. (Anm. 22).

⁴⁰ So Ingeborg Tömmel, *System-Entwicklung...*, a.a.O. (Anm. 29).

tur, indem sich nämlich die Regulation den Reproduktionsstrukturen einer hegemonialen Akkumulation "unterwirft".

So wird keineswegs unterstellt, es handele sich um eine sozial stabile Konfiguration von Macht. Das Gegenteil ist richtig: gesellschaftliche Polarisierung bleibt eingeschrieben, ebenso die "Krise der Politik". Indem aber politisch allenfalls noch um die bessere Form der "passiven Unterwerfung unter die Dynamik des globalen Akkumulationsprozesses"⁴¹ gestritten wird, bestätigt sich die regulationstheoretisch motivierte These, daß es einer hegemonialen Akkumulation innerhalb der kapitalistischen Weltökonomie und Europas gelungen ist, die Gesellschaften zu strukturieren und die Politik zu unterwerfen. Anders jedoch als der in den herrschenden neoliberalen und neo-institutionalistischen Diskursen positivistisch geschlossene Frieden mit diesen "strukturellen Formen" der Macht, bietet eine Regulationstheorie des transnationalen Kapitalismus Kritik- und Emanzipationspotentiale, indem sie ihre Analyse genauso auf die Bedingungen der Bildung wie auf die Bedingungen der Auflösung der "herrschenden Blöcke" richtet⁴². Hier ist dann der Zeitpunkt gekommen, über die Notwendigkeit von Gesellschaftsprojekten zu reden; aber eben erst hier, im Kontext eines alternativen Gesellschaftsentwurfs! Das global-kapitalistische Herrschafts"projekt" jedenfalls scheint derweil bestens ohne solche "Fisematenten" zurecht zu kommen.

⁴¹ Joachim Hirsch, Internationale Regulation. Bedingungen von Dominanz, Abhängigkeit und Entwicklung im globalen Kapitalismus, in: Das Argument, H. 198/1993, 195-222, hier: 212.

⁴² Vgl. zu diesem Punkt: Hans Jürgen Bieling, Frank Deppe, Der Beitrag der "Regulationstheorie" zur Integrationsforschung, Manuskript eines Vortrages auf dem DVPW-Kongreß, Potsdam, 26.8.1994, 26.

Arbeitslosigkeit und Sozialpolitik in der Europäischen Union

Arbeitsmarktregulierung und Sozialpolitik in der EU erweisen sich als ein vielschichtiges Thema. Dies liegt zuerst an der Asymmetrie von wirtschaftlicher und sozialer Integration, durch die die sozialpolitischen Handlungsspielräume der Nationalstaaten eingeschränkt werden, während keine supranationale Regulierungsinstanz die traditionellen Sozialstaatsaufgaben übernimmt. Auch angesichts des Ausmaßes der sozialpolitischen Regulierungsdichte - das Arbeits- und Sozialrecht ist zu rund 98% nationales Recht geblieben¹ - scheint es gerechtfertigt, die Auswirkungen des Integrationsprozesses auf die Sozialpolitik folgendermaßen zu charakterisieren: "Was so gesehen momentan stattfindet, ist weniger die 'mächtige Europäisierung als vielmehr die 'mächtige Entmächtigung nationaler sozialstaatlicher Entscheidungskompetenzen'."² Dennoch kann eine europäische Sozialpolitik nicht als Leerstelle der Integration bezeichnet werden.³ Vielmehr sind - beginnend mit der Implementation des Binnenmarktes - sozialpolitische Fragmente auf EU-Ebene institutionalisiert worden. Ihre Bedeutung erschließt sich nicht über ihr Ausmaß, sondern über ihre Funktion im Verhältnis zur monetären Integration sowie über die politisch-institutionelle Stellung der EU-Kommission.

Mit dem Hilfskonstrukt des "Sozialpolitischen Protokolls", durch das Großbritannien von sozialpolitischen Gemeinschaftsregelungen ausgeschlossen bleibt, ist die Sonderrolle der Sozialpolitik auch konstitutionell festgeschrieben worden. Die - wenn auch widersprüchliche⁴ - Ausweitung supranationaler Entscheidungskompetenzen findet unter dem Verdikt der monetären Integrationslogik statt und folgt dem zentralen "Rationalitätskriterium" der "Faktormobilität" im freien Wettbewerb. Der "'Geburtsfehler', daß seit der Inkraftsetzung der EWG-Verträge das Bekenntnis, auf eine 'Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte hinzuwir-

¹ Wolfgang Däubler: Wie weit soll die Sozialunion gehen?; in: Werner Weidenfeld u.a. (Hrsg.): Europäische Integration und Arbeitsmarkt, BeitrAB 181, Nürnberg 1994, S. 114.

² Berthold Dietz: Einleitung: Die soziale Zukunft Europas - Sozialer Fortschritt in abgelaufenen Latschen, in: Berthold Dietz u.a. (Hrsg.): Die soziale Zukunft Europas, Gießen 1994, S. 21.

³ Hans-Wolfgang Platzer: Sozialpolitik und soziale Integration in der Europäischen Union: Bedingungen, Perspektiven und Grenzen im Spannungsfeld von Markt- und Politikintegration; in: Berthold Dietz u.a. (Hrsg.)..., a.a.O., S. 46.

⁴ Widersprüchlich ist die Ausweitung supranationaler Regulierungskompetenzen insofern, als zum einen sozialpolitische Fragmente im arbeitsrechtlichen Bereich (soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer; Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrages; Beschäftigung von Staatsangehörigen dritter Länder, die sich regelmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten; finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und Schaffung von Arbeitsplätzen unbeschadet der Bestimmungen über den Sozialfonds) der Gemeinschaftszuständigkeit überantwortet worden sind; zum anderen diese Regelungsbereiche weiterhin dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen und damit in ihrer Anwendung und inhaltlichen Ausgestaltung höchst ungewiß bleiben. Unklarheit besteht weiterhin im Verhältnis der beschriebenen Ausweitung und der Anwendung und Interpretation des Subsidiaritätsprinzips sowie zwischen einer gemeinschaftlichen Rechtsetzung und den, durch das sozialpolitische Protokoll geschaffenen Möglichkeiten eigenständiger Vereinbarungen durch die Sozialpartner. (Vgl. ebd., S. 57)

ken und dadurch auf dem Wege des Fortschrittes ihre Angleichung zu ermöglichen' (Art. 117, EWGV), stets den wirtschaftlichen Integrationszielen unter- bzw. beigeordnet war; und daß mit dem folgenden Hinweis auf die 'enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen' (Art. 118, EWGV) zugleich das Prinzip der nationalen Souveränität und des (durch die Einstimmigkeit noch verstärkten) intergouvernementalen Konsensus festgeschrieben war"⁵, wird auch durch den Maastrichtvertrag nicht aufgehoben.

Damit wird auf supranationaler Ebene ein Verständnis von Sozialstaatlichkeit etabliert, daß normativ erheblich vom traditionellen Sozialstaatsbegriff abweicht. Auch die politisch-institutionelle Stellung der EU-Kommission unterstreicht diese Differenz. Sie zeichnet sich durch einen konzeptiven Kompetenzgewinn im Zusammenhang mit der Ausweitung supranationaler Regulierungsbereiche aus, während das Demokratiedefizit mit dazu führt, daß die Handlungsorientierung "funktional" der "'Sachzwanglogik' des Gemeinschaftssystems", der "immanenten Logik des ökonomischen Kernprojektes" folgt. Die fehlende gesellschaftliche Legitimation bewirkt zum einen, daß "'nicht effiziente' gesellschaftspolitische Ideale" unberücksichtigt bleiben, zum anderen jedoch, daß ein umfassendes Lobby- und Expertensystem die fehlende Legitimationsgrundlage ersetzt und damit auch potentiell Möglichkeiten für gewerkschaftliche Einflußnahme entstehen.⁶

Vor diesem Hintergrund ist der nationale Sozialstaat einem doppelten Veränderungsdruck ausgesetzt: Erstens nimmt seine Steuerungsfähigkeit ab, während der Handlungsdruck angesichts der "Krise am Arbeitsmarkt" massiv steigt. Zudem wirkt die Orientierung an den im Maastrichter Vertrag festgelegten Konvergenzkriterien zyklisch, erhöht also nochmals den Handlungsdruck auf die einzelnen Mitgliedsländer. Zweitens etabliert sich mit den supranationalen Staatsfragmenten ein neues Prinzip von Sozialstaatlichkeit, das diese funktional den Wettbewerbsanforderungen modernisierter, weltmarktkonformer Sektoren unterordnet. In diesem Spannungsverhältnis - so unsere These - findet eine Transformation des traditionellen sozialstaatlichen Prinzips der Inklusion und Vereinheitlichung von Lebensbedingungen statt. In dem Maße, wie die alten Mechanismen der arbeitsmarktzentrierten Regulierung sozialer Sicherheit erhalten bleiben, wird das Sozialstaatsprinzip zum Exklusionsprinzip. Mit dieser Ausgestaltung der "Selektionsmacht" des Staates ist jedoch nicht das "Ende der Arbeitsgesellschaft" angebrochen; vielmehr nimmt die Strukturierungsfunktion der Erwerbsarbeit zu.

Das Ausmaß der Exklusion und damit auch die Entwicklung sozialer Ungleichheit sind abhängig von dem Fortgang des Integrationsprozesses, d.h. davon, inwieweit es gelingt, auf supranationaler Ebene zu gemeinsamen Handlungsbeschlüssen zu kommen, die wenigstens zum Teil die "Erzeugung von Arbeit" (Claus Koch) in den Mittelpunkt stellen. Müßte eine solche Option über die Maastricht-Perspektive hinausge-

⁵ Frank Deppe: Die Dynamik der europäischen Integration und die Arbeitsbeziehungen; in: Frank Deppe, Klaus-Peter Weiner (Hrsg.): Binnenmarkt '92 - Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa, Hamburg 1991, S. 24f.

⁶ Annette Maurer: Die Europäische Kommission als potentieller Bündnispartner der Gewerkschaften? Institutionelle Aspekte der Europäischen Integration; in: Berthold Dietz u.a. (Hrsg.) a.a.O., S. 156f.

hen, scheint selbst diese angesichts der Krisendimensionen ungewiß. Gegenwärtig zeichnen sich zwei unterschiedliche Entwicklungsoptionen ab:

1. Eine Option "eingeschränkter Politisierung" des Integrationsprozesses, wie sie - trotz zahlreicher Widersprüche - im "Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" vertreten wird.
2. Eine Option der "Fundamentalisierung" des dem Integrationsprozesses zugrundeliegenden neoliberalen Projektes, wie sie in den bundesdeutschen Vorstößen zu einem Kerneuropa und der supranationalen Kompetenzbeschränkung zum Ausdruck kommt. Der nationale Sozialstaat soll hier restriktiv und machtpolitisch fundiert erhalten bleiben.

Zur Ausgangslage am Arbeitsmarkt

Die europäische Arbeitsmarktkrise reiht sich in die vom Internationalen Arbeitsamt (ILO) konstatierte "Globale Krise am Arbeitsmarkt" ein. Dem jüngsten Bericht zufolge waren Anfang 1994 weltweit 820 Millionen Menschen oder 30% der gesamten Arbeitnehmerschaft ohne Beschäftigung. Weltweit leben 1,1 Milliarden Menschen in ihren Ländern unter der Armutsgrenze.⁷ In Europa sind mittlerweile fast 12% oder 17-18 Millionen Menschen arbeitslos. Trotz dieser dramatischen Zahlen ist der Höhepunkt der Arbeitslosigkeit noch nicht erreicht. Sowohl die OECD als auch der Human Development Report der UNO gehen von einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit aus. "Wenn man die Zahl der heute weltweit Arbeitslosen berücksichtigt, werden in der nächsten Dekade weltweit eine Milliarde neuer Arbeitsplätze benötigt. Es ist extrem unwahrscheinlich, daß diese Arbeitsplätze geschaffen werden."⁸ "Jobless growth" ist in allen Regionen und Zentren der Welt nachzuweisen. Der neuste Prognosebericht für die BRD rechnet für 1995 mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 7 Mio. Menschen. Die Bedeutung dieser Zahl und deren Implikationen für die arbeitgesellschaftliche, sozialstaatliche Entwicklung macht folgendes Zahlenbeispiel deutlich: "Von 1960 bis 1989, also in fast dreißig Jahren, steigerte sich die Zahl der in der Bundesrepublik Erwerbstätigen (In- und Ausländer) um etwa um 1,6 Mio. Heute fehlen 6-7 Mio. Arbeitsplätze. Selbst wenn die Zunahme an Arbeitsplätzen so weitergehen würde, wie in den 'goldenen Jahren des Sozialstaates', man müßte 120 Jahre warten, bis alle heute Arbeitslosen einen 'echten' Arbeitsplatz im Wirtschaftssystem fänden."⁹

Dabei stellt die Arbeitslosigkeit nur den Höhepunkt struktureller Veränderungen am Arbeitsmarkt dar. Deren eigentliches Ausmaß offenbart sich erst, wenn die Zunahme deformalisierter und informalisierter Beschäftigungsverhältnisse berücksichtigt wird.¹⁰ Um nur ein Extrembeispiel zu nennen: In Spanien liegt die Arbeitslosenquote bei

⁷ Frankfurter Rundschau vom 07.03.1994.

⁸ Zitiert nach Horst Afheldt: Wohlstand für niemand? - Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder, München 1994, S. 58. Auch die folgenden Angaben sind dem Buch entnommen.

⁹ Ebd., S. 34.

¹⁰ Vgl. hierzu Anja Bultemeier: Sozialer Sprengstoff in der EU - Zur integrationspolitischen Bedeutung der Arbeitslosigkeit; in: Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe (Hrsg.): Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus, Studie der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften Nr. 4, Marburg 1994.

22,7%, die befristete Beschäftigung bei 26,6% und die Rate der "neuen Selbständigen" bei 17%. Von den offiziell registrierten Arbeitsverträgen des ersten Halbjahres 1991 waren ganze 3% unbefristet.¹¹ Neben den unterschiedlichen nationalen Problemdimensionen bestehen erhebliche Varianzen zwischen den Regionen und Arbeitsmarktgruppen, während sich das Arbeitslosenrisiko auch mit dem zunehmenden Beschäftigungsabbau im Dienstleistungsbereich generalisiert.

Ursächlich sind vor allem drei Entwicklungen:

1. Wachstum setzt sich nicht mehr in entsprechende Beschäftigungszuwächse um: Gesunkene Renditeerwartungen durch den weltmarktinduzierten Zwang zur ständigen Erhöhung der Kapitalintensität führen zur vermehrten "Freisetzung" von Arbeitskräften sowie zur Intensivierung der verbleibenden Arbeit, um den Fall der Profite auszugleichen. Zudem steigen mit der Liberalisierung der Finanzmärkte die Verwertungsmöglichkeiten im "Kasino-Kapitalismus".
2. Die "immanenten Grenzen des Wirtschaftswachstums" treten deutlicher hervor. Diese Tendenz wird nicht nur durch die zunehmende Marktsättigung im globalen Verdrängungswettbewerb markiert; vielmehr läuft die reale Wachstumsentwicklung der vorherrschenden Vorstellung vom exponentiellen Wirtschaftswachstum als Grundlage für Vollbeschäftigung zuwider. Exponentielles Wachstum erweist sich deshalb als Voraussetzung für Vollbeschäftigung, da auch die Arbeitsproduktivität exponentiell steigt. Die Realentwicklung widerlegt jedoch diese Vorstellung. Rückblickend auf 40 Jahre Bundesrepublik ist eine Sozialproduktentwicklung auszumachen, die weitgehend deckungsgleich mit der linearen Extrapolation¹² aus den Werten des Sozialproduktes zwischen 1950 und 1960 ist. Dasselbe gilt für Frankreich und - mit einigen Abweichungen - auch für Großbritannien. Wird eine konstante lineare Wachstumsentwicklung auch für die Zukunft unterstellt, verringert sich die Wachstumsrate von Jahr zu Jahr.¹³ Die Diskrepanz von linearem Wachstum und exponentieller Steigerung der Arbeitsproduktivität führt solche Beschäftigungsstrategien ad absurdum, die die Schaffung von Arbeitsplätzen allein an die Dynamik des Wachstums koppeln.

Die Prognosen von Instituten und Organisationsen gehen jedoch weiterhin von exponentiellen Wachstumsraten aus, die als Grundlage für beschäftigungspolitische Maßnahmen dienen. Die OECD rechnet mit Wachstumsraten von 2-3% für die nächsten Jahre, die EU-Kommission geht von exponentiellen Wachstumsraten von 3 bis 3,5% (!) jährlich aus, die im Zusammenhang mit der Erhöhung der Beschäftigungsintensität einen "Beschäftigungsaufschwung" einleiten sollen.¹⁴ Das Dilemma liegt somit auf zwei Ebenen: zum einen werden Wachstumsraten unterstellt, die sich angesichts der vergangenen Entwicklung nicht als sehr wahrscheinlich erweisen; zum anderen ist

11 Elmar Altvater, Birgit Mahnkopf: Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung - Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht, Münster 1993, S. 164.

12 Lineare Extrapolation bedeutet, daß die aus diesem Zeitraum errechneten Daten zu einer Geraden verlängert werden.

13 Horst Afheldt: Wohlstand ..., a.a.O., S. 20ff.

14 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Weißbuch: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6/1993, S. 51.

evident, daß auch die unterstellten Wachstumsraten nicht ausreichen, die vollständige Reintegration der Arbeitslosen zu ermöglichen.

3. Der definitive Abschied von der Vollbeschäftigung verbindet sich mit einer Fundamentalisierung neoliberaler Politik, die die Regulation der Arbeitsmärkte zunehmend den Funktionsanforderungen der weltmarktorientierten Unternehmenssektoren unterordnet und unter den veränderten historischen Bedingungen prozyklisch wirkt. Zu nennen sind hier nur die Deregulierung der Arbeitsmärkte, die Umverteilung von unten nach oben, der Verfall der Lohnquote, usw.

Alle drei Tendenzen führen zu grundlegenden Veränderungen im Verhältnis von Wachstum und Beschäftigungsentwicklung. Weder eine Renaissance Keynes'scher Methoden noch eine Fundamentalisierung neoliberaler Prinzipien vermögen massiv neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Da gleichsam mit der Einschränkung nationaler Handlungsspielräume im Integrationsprozeß kein richtungswechselndes "Politisches Projekt" auf EU-Ebene sichtbar ist, werden die "immanenten Grenzen des Wachstums" nicht ohne Auswirkungen auf den arbeitszentrierten Sozialstaat bleiben.

Zur Transformation des Sozialstaatsprinzips

Der 'moderne' Sozialstaat ist zweifach bestimmt. Seine Hauptfunktion besteht in der Unterstützung fordistischer Akkumulation und Regulation durch die Verstetigung der Nachfrage. Zugleich beinhaltet er immer auch das - in sozialen Kämpfen errungene - normative Element der "institutionellen Verkörperung gesellschaftlicher Moral gegen die aus gesellschaftlichen Bindungen gelöste ökonomische Rationalität, deren freies, selbsttätiges Wirken sich zu einer 'gesellschaftlichen Monströsität' auswuchs"¹⁵. Unter den veränderten Akkumulationsbedingungen und im Spannungsverhältnis einer Wirtschaftsunion ohne Sozialintegration gerät der nationale Sozialstaat jedoch mehrfach unter Druck:

1. Er wird zu teuer. Dafür sind zwei Entwicklungen verantwortlich zu machen: zum einen steigen die Lohnnebenkosten umso mehr, je weniger Erwerbstätige das Umverteilungseinkommen aufbringen müssen und schmälern damit die Chancen der Unternehmen im weltweiten Wettbewerb. Zum anderen sind die Höhe der Lohnnebenkosten sowie das Ausmaß der sozialstaatlichen Sicherung jedoch Ausdruck der "'Kommodifizierung' und 'Monetarisierung' sozialer Beziehungen"¹⁶, die traditionell außerhalb des kapitalistischen Reproduktionskreislaufes erbracht wurden. Die Ausbildung des Sozialstaates, die "Dekommodifizierung" der Arbeitskraft als mögliche Voraussetzung dafür, "daß sich die Kategorie Arbeitnehmer sozial überhaupt ausbilden kann und sozial erträglich bleibt"¹⁷ sowie die Monetarisierung sozialer Beziehungen gehen Hand in Hand. Verrechtlichte sozialstaatliche Beziehungen können somit als

¹⁵ Elmar Altvater: Beschäftigungspolitik jenseits von Nationalstaat und "Arbeitszentriertheit"; in: WSI-Mitteilungen Nr. 6/1994, S. 353.

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Claus Offe: Zur Typologie von sozialpolitischen "Regimes"; in: Zeitschrift für Sozialreform, Nr. 2/Februar 1993, S. 84.

"Ausdruck der Ausbreitung von 'System' in lebensweltliche Zusammenhänge"¹⁸ aufgefaßt werden; die soziale Sicherung ist der Systemlogik des Geldes unterworfen und muß sich im fiskalischen Konkurrenzverhältnis legitimieren.¹⁹ Insbesondere im zweiten sozialen Netz - das aufgrund der Problemverlagerung von den Nationalstaaten auf die Kommunen und Gemeinden über Gebühr beansprucht wird - stehen die Sozialausgaben alternativ zu kommunalen Ausgaben und Investitionen sowie Unternehmenssubventionen.

2. Er ist zu unflexibel. Mit dem Übergang zu angebotsorientierten Interventionen auch im Zuge der Binnenmarktintegration und der Offenheit der nationalen Ökonomien avanciert "Flexibilität" zum zentralen Wettbewerbskriterium. Die "Weltmarktzwänge" erfordern nicht nur numerische Flexibilität der Belegschaft, sondern auch die wettbewerbspolitische Ausnutzung der Vorteile unterschiedlicher Arbeitsformen. "Aus der Sicht angebotsorientierter Interventionen besteht eine beträchtliche Kluft zwischen traditionellen arbeitsrechtlichen Normierungen und der erforderlichen bzw. gewünschten Flexibilität der Arbeitsbedingungen."²⁰ Aussprüche wie "Mehr Markt am Arbeitsmarkt" sowie "Mehr Markt im Arbeitsrecht" charakterisieren treffend die anvisierte Stoßrichtung.

3. Der den Sozialstaat konstituierende politische Grundkonsens hat sich aufgelöst. Mit dem Aufstieg des Neoliberalismus setzte sich immer mehr die Auffassung durch, "daß neben anderen staatlichen Regulierungen der Wohlfahrtsstaat selbst zum Problemverursacher geworden sei und zudem die notwendige Redynamisierung der Wirtschaft behindere".²¹ Gleichsam ist die Sozialstaatskritik nicht mit der Etablierung eines neuen Grundkonsenses verbunden, wie die Diskussion um einen "neuen Gesellschaftsvertrag" deutlich macht. "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 Beziehungen zwischen Markt und Staat) berufen."²²

Unter diesem "Problemdruck" haben alle Mitgliedsländer der EU seit Beginn der 80er Jahre massiv Veränderungen im Bereich sozialstaatlicher Interventionen vorgenommen. Generalisierend lassen sich folgende Tendenzen festhalten:

18 Georg Vobruba: Autonomiegewinn - Konsequenzen von Verrechtlichung und Deregulierung; in: Soziale Welt, Nr. 2/1992, S. 169.

19 Elmar Altwater: Beschäftigungspolitik..., a.a.O., S. 354.

20 Emmerich Tálos, Gerda Falkner: Sozialpolitik auf dem Rückzug? Tendenzen in westeuropäischen Sozialstaaten; in: Wirtschaft und Gesellschaft, Nr. 2/1994, S. 249.

21 Emmerich Tálos: Umbau des Wohlfahrtsstaates. Konträre Begründungen und Optionen; in: ÖZP, Nr. 1/1993, S. 39.

22 Frank Deppe: Ein neuer Gesellschaftsvertrag - Anmerkungen zu einem transnationalen Krisendiskurs; in: Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe (Hrsg.): Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus, Studie der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften Nr. 4, Marburg 1994, S. 192.

- Eine engere Anknüpfung der Sozialpolitik an ökonomische Bedingungen sowie die striktere Ausrichtung ihrer inhaltlichen Gestaltung an ökonomischen Erfordernissen.
- Die größere Heterogenität auf dem Arbeitsmarkt und in den Arbeitsbedingungen wird durch arbeits- und sozialrechtliche Deregulierung sozialstaatlich reproduziert; sozialstaatliche Differenzierung ersetzt zunehmend die Ausrichtung an generellen Normen.
- Im Verhältnis der Bestimmungsfaktoren sozialer Sicherheit findet eine Verlagerung vom Staat zu privater, marktvermittelter oder familiärer Versorgung statt. Dies wird zum Teil durch explizite Regulierung, zum Teil durch Unterlassung staatlicher Regulierung mitbefördert.
- Auf der prozeduralen Ebene sozialstaatlicher Regulierung ist eine Dezentralisierung von Entscheidungsabläufen, d.h. die Bedeutungszunahme dezentraler Institutionen (Tarifvertrag, Betriebsvereinbarung, Einzelvertrag) zu beobachten.²³

Diese allgemein konstatierbaren Veränderungsprozesse im Übergang zum "Schumpeterianischen Leistungsstaat" deuten nicht auf eine Angleichung der differierenden nationalen Sicherungssysteme hin; "das entstehende politische Regime nimmt bereits unterschiedliche Formen neoliberaler, neokorporatistischer und neoetatistischer Formen an, die durch institutionelle Vermächtnisse und durch das vorherrschende Gleichgewicht der politischen Kräfte geprägt werden"²⁴. Diesen liegt jeweils eine "regulative Idee" zugrunde, die das Entsprechungsverhältnis von Arbeitsmarkt und sozialer Sicherheit und damit auch die Formen sozialer Stratifikation strukturiert.²⁵ Zentraler Steuerungsmechanismus konservativer Sozialpolitik - mit Deutschland als dem bekanntesten Beispiel - ist das Leistungs- und Äquivalenzprinzip; d.h. soziale Sicherheit muß durch Erwerbstätigkeit "verdient" werden. Daran orientiert sich die Strukturierung des Arbeitsmarktes, die auf der Normalitätsannahme lebenslänglicher Vollzeitbeschäftigung beruht. Im Gegensatz dazu kommt dem liberalen Wohlfahrtsstaat (Großbritannien) die ordnungspolitische Aufgabe zu, die Marktförmigkeit der sozialen Sicherheit zu gewährleisten. Der zunehmenden Privatisierung sozialer Sicherheit, in der der Staat nur noch die "Restfürsorge" übernimmt, entspricht die "individuelle Vertragsfreiheit" auf dem Arbeitsmarkt sowie der erhöhte Zwang zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit.

Die regimespezifischen Strukturierungsmuster, die "jeweils andersartige Verteilungswirkungen von Lebenschancen und Reproduktionsrisiken (implizieren)"²⁶, werden jedoch in der "Arbeitsmarktkrise" nicht durch andere Mechanismen der Inklusion ersetzt. Gerade durch die - wenn auch modifizierte - Kontinuität der regulativen Ideen

²³ Emmerich Tálos, Gerda Falkner: Sozialpolitik... a.a.O., S. 272f.

²⁴ Bob Jessop: Regulation und Politik; in: Alex Demirovic u.a. (Hrsg.): Hegemonie und Staat, Münster 1992, S. 249.

²⁵ So Stephan Lessenich: "Three Worlds of Welfare Capitalism" - oder vier? - Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien; in: Politische Vierteljahresschrift, Nr. 2/1994, S. 226; in Anlehnung an Gosta Esping-Andersen: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge 1990.

²⁶ Ebd.

und gesellschaftlichen Strukturierungsmuster verschärft sich die darin angelegte "Selektionsmacht" des Staates. In dem Maße, wie unter Krisenbedingungen die alten Mechanismen sozialer Sicherung beibehalten werden, sie in der Tendenz sogar enger an das Arbeitsverhältnis geknüpft werden, wird das Sozialstaatsprinzip - regimespezifisch - zum Exklusionsprinzip. Somit sind es gerade die konstatierbaren "Veränderungen innerhalb des bestehenden Rahmens"²⁷, die den Funktionswandel und damit auch die Transformation des Sozialstaatsprinzips begründen. Vor dem Hintergrund des enger werdenden Verteilungsspielraums und unter Bedingungen, in denen der Nationalstaat nicht in der Lage ist, für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu sorgen, verfügt er mit der stärkeren Anbindung der sozialen Sicherheit an die Erwerbsarbeit über die selektive Verteilung von individuellen Lebenschancen. Damit hat aber nicht das "Ende der Arbeitsgesellschaft" begonnen; vielmehr nimmt die Strukturierungsfunktion der Erwerbsarbeit zu. So konstatiert auch Ingrid Kurz-Scherf: "Der Gesellschaft geht keineswegs 'die Arbeit aus', wie Hannah Arendt und im Anschluß an sie die Verfechter der These von 'Ende der Arbeitsgesellschaft' gemeint haben, sondern die Organisationsformen und Steuerungsprinzipien des gesellschaftlichen Arbeitsprozesses kleben an einem Paradigma der Arbeit, das längst überholt ist. Das Paradigma ist dem Inhalt nach auf Industriearbeit, der Form nach auf das Normalarbeitsverhältnis, dem Subjekt nach auf den Mann, dem Wert der Arbeit nach auf den profitgesteuerten Markt- und Geldmechanismus und dem Sinn der Arbeit nach auf industrielles Wachstum fixiert. In all diesen Dimensionen ist ein Paradigmenwechsel der Arbeit und der Arbeitsgesellschaft fällig. Indem sich aber die Arbeitsgesellschaft in ihrer Krise gegen die Kritik ihrer aktuellen Verfassung immunisiert, indem sie das Paradigma, das sie in die Krise geführt hat, zum Mythos erhebt, begibt sie sich der Chance zur Bewältigung dieser Krise."²⁸

Die zweite Dimension der Exklusion entsteht durch den Rekurs auf die Nationalität. Wenn andere Unterscheidungskriterien infolge der Globalisierung nicht mehr greifen, "wird auf einmal die Nationalität wichtig, weil die Nicht-Identität von Staatsbürger, Wirtschaftsbürger und Sozialbürger zum Anlaß genommen wird, neue Scheidelinien im Sozialstaat und auf dem Arbeitsmarkt zu ziehen"²⁹. Diese Selektionsmacht des Sozialstaates, die zunehmend zum Instrument der Exklusion wird, beschreibt Claus Koch folgendermaßen: "Der Flüchtling und der Arbeitslose, beide werden sie immer wieder neu fragmentiert, bürokratisch aufgespalten, damit die Staatsgebäude der alten Industriegesellschaften nicht zu direkt von ihnen angegriffen werden. Damit wird am Sozialstaat (...) der Staatscharakter wieder deutlich. Der Sozialstaat muß gegenüber dem Flüchtling und dem Arbeitslosen repressiv auftreten, damit der Staat gerettet werden kann."³⁰

27 Emmerich Tálos, Gerda Falkner: Sozialpolitik..., a.a.O., S. 273.

28 Ingrid Kurz-Scherf: Es gibt nur zwei Freiheiten - Plädoyer für eine konsequente Politik der Arbeitszeitverkürzung; in: Oskar Negt (Hg.): Die zweite Gesellschaftsreform, Göttingen 1994, S. 59.

29 Elmar Altvater: Beschäftigungspolitik... a.a.O., S. 351.

30 Claus Koch: Zivilisation der Arbeitslosigkeit oder Vor dem Ende des Nationalstaats?; in: Merkur, Heft 353/1993, S. 933.

Die Radikalität sowie das Ausmaß der praktizierten Exklusion sind besonders am Beispiel der Entwicklung in Großbritannien zu verdeutlichen. Dort etablieren sich neben den monetären Reproduktionskreisläufen traditionelle Tauschwirtschaften, sogenannte Tauschbörsen. Hier bieten Arbeitslose, die von der finanziellen Fürsorge des Staates nicht überleben können, Dienstleistungen an, um sie gegen die Inanspruchnahme anderer Dienstleistungen austauschen. Bezugspunkt sind Einheiten von je zehn Minuten Arbeit, die auf einem fiktiven Konto gutgeschrieben werden. Seit 1989 der erste Tauschring entstanden ist, haben sich inzwischen mehr als 40 davon etabliert.³¹ "Auf einem Höhepunkt kapitalistischer Entwicklung, in der Globalität der Moderne, in der mit Geld in allen Winkeln der Welt Waren und Dienste getauscht werden können, schlägt das Prinzip, sozialstaatlich gesteuert, in die Prämodernität von Sachleistungen um."³²

Die Widersprüche der kapitalistischen Akkumulationsdynamik werden somit nationalstaatlich durch die Transformation des traditionellen Sozialstaatsprinzips gelöst. Ziele dieses auf die Ausweitung sozialstaatlicher Leistungen sowie die zunehmende Inklusion der "Marginalisierten" als Pendant zu den Funktionsanforderungen fordristischer Akkumulation, so entwickelt sich der Sozialstaat im Übergang zum "Schumpeterianischen Leistungsstaat" zu einem Instrument der Exklusion. Diese erfolgt zum einen durch die Aufwertung der Erwerbsarbeit in der "Krise der Arbeitsgesellschaft" sowie durch Rekurs auf die Nationalität unter Bedingungen wirtschaftlicher Globalisierung. Die zukünftige Entwicklung sozialer Ungleichheit wird entscheidend von dem Fortgang und der Ausgestaltung des Integrationsprozesses abhängen. Gegenwärtig stehen sich jedoch zwei Entwicklungsoptionen gegenüber.

Die "Weißbuchoption"

Das Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung setzt auf eine "Beschäftigungsoffensive", die ebenso wie die Stärkung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit für den "unverminderten Aufbau eines geeinten Europas" (S. 3) von Bedeutung ist. Den Vorstellungen der Kommission liegt ein integriertes Konzept zugrunde, das die Wettbewerbsfähigkeit durch die gezielte Förderung weltmarktrelevanter Technologien und Sektoren (wieder)herstellen will und durch die daran orientierte Ausrichtung der nationalen Qualifizierungsmaßnahmen optimale Voraussetzungen für den Entwicklungsweg in die "Informationsgesellschaft" bereitstellen will. Ein stärkeres Wachstum von 3 bis 3 1/2% jährlich und die Erhöhung der Beschäftigungsintensität des Wachstums sollen zu einer Halbierung der derzeitigen Arbeitslosenquote bis zum Jahr 2000 führen. Die damit anvisierte Zielmarke von 15 Millionen neuen Arbeitsplätzen beinhaltet, daß die Beschäftigung beständig um 1 1/2 bis 2% jährlich wachsen muß.³³ Dabei darf der makroökonomische Stabilitätsrahmen, der mit den

³¹ Horst Afheldt: Wohlstand... a.a.O., S. 195.

³² Elmar Altwater: Umbau des Sozialstaates?, Diskussionspapier, November 1993.

³³ Zum Vergleich: "In den Jahren 1984 bis 1990 (...) ist es der EG-Wirtschaft gelungen, per saldo neun Millionen neue Arbeitsplätze zu schaffen. Von 1988 bis 1990 nahm die Beschäftigung im Jahresdurchschnitt um 1,6% zu." Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Weißbuch: Wachstum... a.a.O., S. 49. "Ein Vergleich mit der Entwicklung in den letzten 20 Jahren, in denen in der Gemeinschaft netto gerade einmal 8,8 Millionen Arbeitsplätze geschaffen wurden (...), zeigt, wie hoch diese

Konvergenzkriterien vorgegeben ist, nicht verlassen werden, so daß "die Fortschritte in Richtung WWU Hand in Hand mit der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze gehen können." (S. 56) In diesem Sinne wird als gemeinschaftsweite Vorgabe die "Faustregel" festgelegt, die Steigerung der Löhne um einen Prozentpunkt unter dem Produktivitätswachstum zu belassen. (S. 57)

Für die Schaffung neuer Arbeitsplätze offeriert die Kommission Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen:

- die Entwicklung neuer Marktchancen als Kooperation öffentlicher und privater Unternehmungen (S. 21f);
- die Senkung der relativen Arbeitskosten für minderqualifizierte Arbeitskräfte (S. 20);
- eine grundsätzlich veränderte Beschäftigungspolitik, die
 - eine größere externe und interne Arbeitsmarktflexibilität gewährleistet (S. 18f);
 - eine weitgehende Dezentralisierung von Arbeitsmarktregionen zur Folge hat und damit eine verbesserte Anpassung an regionale Begebenheiten erreichen will, während den einzelstaatlichen Behörden die Aufgabe zukommt, sich auf die Qualitätsstandards der Ausbildung zu konzentrieren sowie deren Kompatibilität sicherzustellen (S. 19f);
 - zu einer größeren Diversifizierung der Arbeitsämter und ihre Konzentration auf die Aufgaben Information, Vermittlung und Betreuung führt (S. 20f);
 - die Ausbildung stärker den Erfordernissen der Informationsgesellschaft unterordnet und dazu eine Kooperation von privater Wirtschaft, Hochschulen und regionalen Instanzen sowie der Sozialpartner anstrebt; (S. 129f)
 - die ein "Fundament für ein echtes Recht auf Weiterbildung und Fortbildung während des gesamten Erwerbslebens" (S. 18) legt sowie Jugendlichen eine "erste Chance" garantiert (S. 21).

Insgesamt bleiben die Vorstöße der EU-Kommission für eine europäische Beschäftigungsinitiative widersprüchlich. Die Bedeutung, die in der Aufrechterhaltung eines beschäftigungspolitischen Minimalkonsenses für den Fortgang des Integrationsprozesses liegt, wird grundsätzlich anerkannt - ebenso die Notwendigkeit spezifischer staatlicher und institutioneller Interventionen, da Wachstum sich nicht automatisch in Beschäftigung umsetzt. Dabei konzentriert sich die Rolle der Kommission neben der Entwicklung allgemeiner Zielvorgaben und Zukunftsperspektiven vor allem auf die Anpassung der Ausbildungssysteme. "Generell müßte die Gemeinschaft, um leichter zu einem neuen Modell für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu gelangen, in dem Bildung und Ausbildung eine zentrale Rolle spielen, (...) die we-

Zielmarkierung angebracht wurde. Die Zielvorgabe macht auch deutlich, daß das vorliegende Weißbuch in erster Linie einen politisch programmatischen Charakter besitzt und keine wissenschaftliche Analyse darstellt." Heinz König: Das "Delors"-Weißbuch: Dokument europäischen Anspruchs auf wirtschaftspolitische Kompetenz; in: Heinz König (Hrsg.): Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung? - Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch, ZEW Wirtschaftsanalysen, Sonderband 1/1994, S. 10.

sentlichen Anforderungen und die langfristigen Ziele für die in diesem Bereich durchzuführenden Aktionen und Politiken klar und unmißverständlich festlegen." (S. 135)

Die Stärkung der "europäischen Dimensionen" geht mit der Entwicklung interventionistischer Instrumente einher - so zum Beispiel der Entwicklung neuer Finanzierungssysteme durch Darlehen der Europäischen Investitionsbank und Bürgschaften des Europäischen Interventionsfonds. Diese haben dem Konzept den Ruf eines keynesianisch inspirierten Nachfrageprogramms eingebracht.³⁴ Mit der zugrundeliegenden gewissen "Marktskepsis" und dem Anspruch einer europäischen Verantwortung für die Aufrechterhaltung eines beschäftigungspolitischen Minimalkonsenses beinhaltet das Weißbuch durchaus Momente, die auf eine Politisierung des Integrationsprozesses hinauslaufen. Dennoch bleibt es in seinen Grundannahmen dem Primat monetärer Stabilität verhaftet. Zum einen wird die Nachfrageseite weitgehend vernachlässigt und zum anderen werden mit der Strategie weltmarktorientierter Modernisierung gerade jene Sektoren und Prozesse forciert, die für die hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich sind. Die Grundausrichtung des Weißbuchs eignet sich allenfalls dazu, Formen struktureller Arbeitslosigkeit, die sich aus Qualifikationsengpässen ergeben, zu beseitigen; eine umfassende Beschäftigungswirkung kann damit jedoch nicht entfaltet werden. Auch angesichts der unterstellten überoptimistischen Wachstumsprognosen sowie des fehlenden Gesetzgebungsprogramms offenbart sich der politisch-konzeptive Charakter des Weißbuchs. Entsprechend der politisch-institutionellen Stellung der Kommission innerhalb des EU-Systems - ihrer Kompetenzerweiterung und situativen Offenheit angesichts der fehlenden Legitimationsgrundlage - stellt das Weißbuch einen Kompromiß dar zwischen einer stärkeren Europäisierung notwendiger Strategien und der Anerkennung der nationalen Heterogenität sowie zwischen der Marktförmigkeit der einzelnen Maßnahmen und interventionistischen Elementen.

Ist somit die "Weißbuchstrategie" nur sehr begrenzt in der Lage, durch die partielle, funktionale Integration die Transformation des nationalen Sozialstaatsprinzips aufzuhalten, werden die darin enthaltenen Ansätze einer "eingeschränkten Politisierung" einer massiven Kritik ausgesetzt. Bereits im Vorfeld der Entstehung des Weißbuches wurden Diskrepanzen zur Position der Bundesrepublik³⁵ deutlich. Zwar wird das Weißbuch als "wichtiger Diskussionsbeitrag für eine wirtschaftspolitische Konzeption" (S. 96) zur Kenntnis genommen; einschneidende Veränderungen in der wirtschaftspolitischen Grundausrichtung sowie eine Kompetenzverwischung werden jedoch nicht toleriert. Die Deregulierung der Arbeitsmärkte - "je rigider die Schutzregelungen für

³⁴ Die neuen Finanzierungsinstrumente beziehen sich auf die von der Kommission im "Weißbuch" vorgeschlagenen Entwicklungsschwerpunkte im Bereich "Transeuropäische Netze" (Titel XII, Artikel 129b - 129d des EG-Vertrages). Entwicklungsschwerpunkt I umfaßt den Aufbau einer europäischen Informationsinfrastruktur, in deren Zentrum europäische Telekommunikationsnetze stehen sollen. Entwicklungsschwerpunkt II zielt auf den Ausbau transeuropäischer Verkehrsnetze und Energiesysteme. Der Vorschlag der Kommission, mit den neuen Finanzierungsinstrumenten ein eigenes Verschuldungsrecht der Gemeinschaft zu etablieren, wird jedoch strikt abgelehnt. Noch auf dem Essener Gipfel sprachen sich die Bundesrepublik, Frankreich und Großbritannien gegen eine solche Möglichkeit aus. (Vgl. Frankfurter Rundschau vom 10.12.1994, S. 1)

³⁵ Die nachfolgenden Seitenangaben beziehen sich auf den "Beitrag der Bundesregierung zum Weißbuch der EG-Kommission"; in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Weißbuch... a.a.O., Teil C, S. 96-110.

die Arbeitsbesitzer sind, desto chancenloser machen sie die Arbeitslosen" (S. 105) -, die "strikte Durchsetzung der Konvergenzkriterien als Maßstab für den Eintritt in die WWU" (S. 98), die Verringerung der Staatsinterventionen auf nationaler Ebene, der "nicht vermehrte Regulierungen und Subventionen der Gemeinschaft" (S. 101) gegenüberstehen dürfen, sowie die "strikte Einhaltung des Subsidiaritätsprinzip", "einschließlich einer Prüfung der Frage, ob nicht die Regulierungsdichte verringert werden kann" (S. 107), bestimmen die bundesdeutsche Position. Gravierende Differenzen bestehen auch hinsichtlich der Bildungspolitik. Wird im Weißbuch die Bedeutung der "europäischen Dimension" bei der Festlegung der Bildungsziele betont, stellt der Beitrag der Bundesregierung zum Weißbuch klar: "Auch nach Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union bleibt es Sache der Mitgliedsstaaten, über Inhalt und Gestalt ihrer Bildungssysteme zu entscheiden." (S. 106)

Kritik an der im "Delors-Weißbuch" angelegten Europäisierungs- und Politisierungsoption wird auch in der "Stellungnahme der deutschen Wirtschaftsforschung"³⁶ deutlich. Die bange Frage, ob sich der "französische Staatsinterventionismus" gegen die von der Bundesregierung favorisierten marktwirtschaftlichen Elemente durchgesetzt habe³⁷ sowie der Vorwurf, die Kommission überschreite im "europäischen Interesse" ihre Kompetenzen und verletze mit den vorgeschlagenen Maßnahmen den Grundsatz der Systemkonformität³⁸, prägen die - durchaus kontroverse - bundesdeutsche wirtschaftswissenschaftliche Debatte.

Chancen einer EU-Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Fragen wir zum Schluß, welche Chancen der "Politisierungsoption" des Weißbuches - wie einer EU-Sozial- und Arbeitsmarktpolitik insgesamt - in den derzeitigen europapolitischen Debatten und Entwicklungen einzuräumen sind. Die Post-Maastricht-Debatte, die - vor allem in Deutschland - im Blick auf die sog. "Revisionskonferenz" des Jahres 1996 begonnen hat, steht allerdings nicht im Zeichen einer gemeinschaftlichen Initiative zum Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und die Armut in der EU. Sie zeichnet sich vielmehr durch eine politische Abwertung namentlich der EU-Kommission, durch eine zunehmende Skepsis gegenüber der Tragfähigkeit der "Maastricht-Strategie" (unter Einschluß der WWU) als auch durch eine Reformulierung der deutschen Interessenlage in der europäischen Politik aus.

Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist die - schon vom Bundesverfassungsgericht im November 1993 in seinem Urteil zum Maastricht-Vertrag verkündete - These, daß die "Europäische Union *nicht* den Weg in einen Bundesstaat klassischer Prägung gehen" kann. Mit anderen Worten: Idee und Programm der "Vereinigten Staaten von Europa"

³⁶ Heinz König (Hrsg.): Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung? - Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch, ZEW Wirtschaftsanalysen, Sonderband 1/1994.

³⁷ Karl Heinrich Oppenländer: Eine ordnungspolitische Einordnung des EG-Weißbuchs; in: Heinz König (Hrsg.)... a.a.O., S. 30.

³⁸ "Das 'europäische Interesse' ist infolgedessen Etikett für eine kaum noch begrenzte Interventionsvollmacht." Manfred Streit: Zwischen marktwirtschaftlichen Bekenntnissen und eurokratischen Interessen - Ordnungspolitische Aspekte des EU-Weißbuchs; in: Heinz König (Hrsg.)... a.a.O., S. 16.

sind tot bzw. - etwas vornehmer formuliert - in und zwischen den Mitgliedstaaten der EU nicht mehr konsens- und mehrheitsfähig³⁹. Daher gilt es - so das von Werner Weidenfeld herausgegebene "Reformprogramm für die Europäische Union" -, "die europäische Handlungsfähigkeit unter den Bedingungen fortdauernder nationalstaatlicher Binnengliederung zu organisieren ... Spätestens mit dem Maastrichter Vertrag ist ein Punkt erreicht, an dem das föderale Gleichgewicht zwischen den politischen Ebenen durch extensive Kompetenzübertragungen an die Union gefährdet wird. An die Stelle einer weiteren Extensivierung der europäischen Kompetenzen muß daher künftig eine Intensivierung der Kernzuständigkeiten der Europäischen Union treten"⁴⁰.

Der Vorschlag eines *Kompetenzkataloges*, den die Europäische Strukturkommission unter Vorsitz von Werner Weidenfeld unterbreitet, unterscheidet zwischen Primär- und Partialkompetenzen der Mitgliedstaaten und der Union⁴¹. Die Primärkompetenzen im Bereich der arbeitsmarkt- und sozialpolitisch relevanten Politikfelder verbleiben eindeutig im Bereich der Nationalstaaten. Hier gilt also die Forderung, daß auf keinen Fall über die "Kernzuständigkeiten" der EU hinausgegangen werden darf. Im Zusammenhang des Vorschlages, die Grund- und Menschenrechte in der EU vertraglich zu regeln, geht die Kommission freilich auch auf die "sozialen Grundrechte" ein. Auch hier wird am Primat der nationalen Regulierungssysteme festgehalten: "In welchem Umfang soziale Grundrechte in einen solchen Katalog Eingang finden können, sollte aufgrund der Unterschiede in der Rechtspraxis der Mitgliedstaaten der Konsensfindung auf dem Verhandlungswege überlassen bleiben. *Aufgrund der inzwischen weitgehenden Wirtschaftsintegration im Rahmen des Binnenmarktes ist wenigstens eine Garantie sozialer Mindestrechte notwendig.* Dabei dürfen jedoch die einzelstaatlichen sozialpolitischen Handlungsspielräume nicht verlorengehen. *Die Sicherung sozialer Grundrechte darf nicht zu einer de-facto-Reglementierung des Arbeits- und Sozialrechts der Mitgliedstaaten führen*"⁴².

Die Absage an eine gemeinschaftliche Initiative zum Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit in Europa folgt allerdings nicht allein aus der - nach wie vor vorherrschenden - neoliberalen Deregulierungsideologie und der - für den Bericht der Weidenfeld-Kommission ausschlaggebenden - Furcht vor weiteren Kompetenzzuweisungen an die europäischen Institutionen. Sie ergibt sich auch aus der - vor allem für die Debatte in Deutschland bestimmenden - Tendenz, die bevorstehenden Aufgaben der Europapolitik nicht vom Primat der Innen- und Sozialpolitik, sondern der Außenpolitik abzuleiten⁴³. Sowohl im Bericht der "Weidenfeld-Kommission" als auch im sog. "Schäuble-Papier"⁴⁴ wird die Notwendigkeit, die Union außen- und sicherheitspolitisch handlungsfähig zu machen, auf der Tagesordnung der notwendigen Reformmaßnahmen

39 Vgl. dazu Werner Link, in: K. Kaiser/H. W. Maull (Hrsg.), Die Zukunft der europäischen Integration. Konsequenzen für die deutsche Politik, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn 1993.

40 W. Weidenfeld (Hrsg.), Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union, Gütersloh 1994, S. 8.

41 Ebd., S. 19 ff.

42 Ebd., S. 42.

43 So vehement A. Baring, Deutschland - was nun? Berlin 1991, passim.

44 Überlegungen zur europäischen Politik, Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/1994, S. 1271 ff.

nach oben geschoben. Mit anderen Worten: die Frage der Nord- und vor allem der Osterweiterung der EU, deren Rolle in Ost- und Südosteuropa, die Umwandlung der NATO und die Aufwertung der WEU werden als vorrangige Handlungsfelder - bei denen insbesondere die Zusammenarbeit mit Frankreich (im Sinne der Stabilisierung eines hegemonialen, politischen "Kerns" der EU) gestärkt werden muß - definiert. "Nach der Wiedervereinigung Deutschlands und - was in diesem Zusammenhang noch wichtiger ist - nachdem der Osten als Aktionsraum für deutsche Außenpolitik zurückgekehrt ist und der Bewegungsspielraum für Deutschland derselbe ist wie für alle seine westlichen Partner, stellt sich die alte Frage nach der Eingliederung der Stärke Deutschlands in die europäische Struktur, die schon am Beginn des zunächst auf Westeuropa beschränkten Einigungsprozesses gestanden hatte, in neuer, ja in ihrer eigentlichen Bedeutung"⁴⁵.

Michael Stürmer (Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen) hat die neuen Handlungskonstellationen, in denen die Interessen der dritten deutschen Republik wahrzunehmen sind, folgendermaßen skizziert: "Innenpolitisch geht es, wie allgemein bekannt ist, bei uns um Lohnstückkosten, Sozillasten, Innovationsfähigkeit, Wiedergewinnung der inneren Handlungsfähigkeit. Außenpolitisch aber geht es um die große Frage, wie wir unsere Rolle in Europa als atlantischer Partner, als Hauptinteressent in Osteuropa wie auch als 'global player' wahrnehmen. Es ist eine furchtbare Entdeckung anzukündigen: Deutschland ist zwischen Moskau und Washington der größte Faktor geworden"⁴⁶. Als ein großes Hindernis für die Bewältigung dieser Aufgaben - Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt und Schaffung gesamteuropäischer Stabilität - betrachtet er die nationale Organisationsform der Sozialpolitik. "Dieses Nationale im Sozialen kann den Europäern so zum Schicksal werden wie die große Depression der 30er Jahre"⁴⁷. Daß Stürmer dabei nicht an eine neue Form transnationaler Sozial- und Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der EU denkt, sondern an die Deregulierung der nationalen Sozialstaatssysteme, unterstreicht einmal mehr die These, daß - den Prämissen dieser "Elitendiskurse" zufolge - die Sozialpolitik dem Primat der Außen- und Außenwirtschaftspolitik untergeordnet werden muß.

Die Konsequenzen einer solchen Umwertung der Prioritäten der Europapolitik - vor allem aus der Perspektive einer neu definierten "deutschen Interessenlage" - liegen auf der Hand. Die gesamte "Südflanke" der EU im Mittelmeerraum wird zu Lasten Osteuropas abgewertet. Damit wird jedoch zugleich ein "Package Deal" aufgekündigt, der überhaupt erst den Kompromiß von Maastricht ermöglicht hatte⁴⁸. Indem - mit

⁴⁵ Ebd., S. 1276.

⁴⁶ M. Stürmer, Brauchen wir neue internationale Strukturen für Sicherheit und Prosperität? in: A. Baring/ R. Scholz (Hrsg.); Eine neue deutsche Interessenlage, Symposium der Hanns Martin Schleyer-Stiftung, Dezember 1993, Köln 1994, S. 209 ff., hier S. 210.

⁴⁷ Ebd., S. 216.

⁴⁸ Das gilt vor allem für die Funktion des sog. "Kohäsionsfonds", dessen Expansion - als Instrument einer gemeinschaftlichen Regional- und Strukturpolitik - auf den Ausgleich der Entwicklungs- und Wohlstandsdifferenzen in der EU zielen soll. Diese war für die Mittelmeerländer - in erster Linie für Spanien - eine zentrale Bedingung für die Zustimmung zur WWU sowie zur Vertiefung der politischen Integration. Die Abkühlung der Begeisterung für die EU in diesen Ländern ist daher nicht allein Reaktion auf die hierarchisierende "Klassenbildung", die mit der "géometrie variable" bzw. mit der Konzeption des "stabilen und hegemonialen Kerns" in der Union vorgenommen wird. Sie reflektiert eher noch die

dem Hinweis auf die Notwendigkeit eines Moratoriums in bezug auf weitere Kompetenzübertragungen an die Union - die Perspektive einer Vertiefung der EU-Integration gleichsam eingefroren werden soll, verlagert sich der Schwerpunkt der Europapolitik zugunsten einer Erweiterung nach Norden und Osten (mit den Schwerpunkten: Binnenmarkterweiterung und GASP). Daraus folgt, daß in den neuen, Post-Maastricht-Diskursen der relevanten Akteure (die Regierungen der Mitgliedstaaten und die sie tragenden politischen Kräfte, die Vertreter der organisierten Wirtschaftsinteressen und - last not least - die Universitätsprofessoren als "Experten" und die "Medienintellektuellen" als die Multipilatoren in der politischen Öffentlichkeit) sozial- und arbeitsmarktpolitische Themen europäischer Politik ("soziale Dimension", "soziale Kohärenz", Ausgleich zwischen Nord und Süd bzw. zwischen Kern und Peripherie) kaum noch eine Rolle spielen. Die verschiedenen "Standortdebatten", die - mit dem Eintritt in die Weltwirtschaftskrise nach 1991 und dem erneuten, drastischen Ansteigen der Arbeitslosigkeit - auf eine Verbesserung der je *nationalen* Wettbewerbsfähigkeit auf dem europäischen wie dem Welt-Markt abzielten, waren insofern auch Ausdruck einer Tendenz zur Renationalisierung der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Diskurse in der Europäischen Union.

Damit wäre freilich der mit der Vorlage des "Weißbuches" verbundene Versuch, die "Schattenseiten", die desintegrativen Effekte der weltmarktorientierten Integrationsstrategie (regionale Disparitäten, soziale Polarisierungen, Massenarbeitslosigkeit) zu thematisieren und die EU als "Policy Maker" (zumindest für die Rahmenbedingungen) einer transnationalen Beschäftigungspolitik ins Spiel zu bringen, a priori mit strukturellen Blockaden konfrontiert. Offen bleibt dabei, ob mit der Renaissance neorealistischer Optionen in der europapolitischen Debatte zugleich jener "neue, stärker europäisierte Integrationsmodus" zur Disposition gestellt ist, der sich in der zweiten Hälfte der 80er Jahre herausgebildet hat: "die innovativ-selektive 'Wettbewerbsregulation' innerhalb einer technokratisch-marktwirtschaftlichen Stabilitätsgemeinschaft"⁴⁹.

Befürchtung, daß die deutsche Politik - unter Hinweis auf die finanziellen Belastungen, die mit der deutschen Einheit verbunden sind, sowie auf die deutschen Interessen in Mittel- und Osteuropa - eine Umverteilung der Mittel der EU-Fonds in Richtung Osten und damit eine Abkoppelung der Mittelmeerländer befürwortet.

49 H.J. Bieling/F. Deppe, Der Beitrag der "Regulationstheorie" zur Integrationsforschung, DVPW-Kongreß, Postdam, August 1994, unveröffentl. Manuskript, S. 19. Für eine intensive Analyse dieser Fragestellung wäre auch nach der Bedeutung bzw. nach den Einflußmöglichkeiten der nicht-staatlichen Akteure - auf dem hier behandelten politischen Feld natürlich in erster Linie der Gewerkschaften und der Unternehmerorganisationen - zu fragen. Da die in Art. 118b EGV vorgesehene Möglichkeit, daß der Dialog der "Sozialpartner" auf der europäischen Ebene zu "vertraglichen Beziehungen führen kann", bislang aufgrund des Widerstandes der Unternehmerorganisationen nicht praktisch ausgefüllt werden konnte (z.B. für Rahmenordnungen einer europäischen Tarifpolitik), scheint z.B. die Möglichkeit, daß Ansätze einer beschäftigungssichernden Tarifpolitik, wie sie von den deutschen Gewerkschaften im Jahre 1994 exploriert wurden, auf die Ebene der EU übertragen werden könnten, als unrealistisch. So bleibt nur der Ausweg, daß die europäischen Gewerkschaften politischen Druck entwickeln, um die Politik einer Umsetzung der auf eine Beschäftigungspolitik gerichteten Elemente des "Weißbuches" - auf der Ebene der EU-Kommission wie der nationalen Regierungen - zu unterstützen. Immerhin war die "Sozialcharta" des Jahres 1989, die als "Protokoll über die Sozialpolitik" (mit Ausnahme Großbritannien) in das Maastrichter Vertragswerk aufgenommen wurde, auch Ergebnis des politischen Druckes, den die europäischen Gewerkschaften - als Antwort auf die Binnenmarktstrategie - in der zweiten Hälfte der 80er Jahre entfalten konnten. Und auch die kürzliche Verabschiedung der Richtlinie über sog. "Euro-Betriebsräte" ist - trotz ihrer Unzulänglichkeiten - ein Ergebnis praktischer Initiativen europäischer Gewerkschaftspolitik gewesen, die auf der Ebene einzelner Euro-Unternehmen mit der Schaffung solcher Institutionen begonnen hatten,

um auf diese Weise Fakten im Hinblick auf eine transnationale, gesetzliche Regelung zu schaffen. Allerdings haben sich in den vergangenen Jahren auch auf diesem Felde machtpolitische Veränderungen vollzogen. Die deutschen DGB-Gewerkschaften, denen von vielen eine Art "Pionierrolle" (O. Jacobi) für die Auseinandersetzung um die "soziale Dimension" der europäischen Integration zugesprochen wurde, sind inzwischen selbst in einen Prozeß der "Erosionskrise" geraten, der ihre Macht als "gewerkschaftlicher Euro-Hegemon" auszehrt und inzwischen schon längst - mit der Anerkennung zentraler Prämissen des nationalen Standort-Diskurses - deren europäische Begeisterung abgekühlt hat.

Thorsten Schulten

Auf dem Weg zu einem neuen transnationalen Unternehmenskorporatismus? Zum Verhältnis von Transnationalen Konzernen, nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen und sozialer Regulierung in Europa¹

1. Die EU-Richtlinie zur Einsetzung Europäischer Betriebsräte

Im September 1994 hat der Europäische Rat der Sozialminister unter Vorsitz von Bundesarbeitsminister Norbert Blüm die lang diskutierte Richtlinie über die "Einsetzung eines Europäischen Betriebsrates oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen" verabschiedet (Rat der Europäischen Union 1994). Nachdem bereits 1970 in dem damaligen Entwurf für ein "Statut einer Europäischen Aktiengesellschaft" die Einrichtung eines "Europäischen Betriebsrates" vorgeschlagen wurde, hat mit der jetzigen Annahme der "Euro-Betriebsrats-Richtlinie" eine mehr als ein Vierteljahrhundert andauernde Auseinandersetzung ihr vorläufiges Ende gefunden.¹

Aufgrund der bis zuletzt strikten Weigerung Großbritanniens, ein entsprechendes Gesetzesvorhaben zu unterstützen, kam bei der Verabschiedung der Richtlinie zugleich auch zum ersten Mal das in dem "Protokoll über die Sozialpolitik" des Maastrichter Vertrages vorgesehene Verfahren zur Anwendung. Demnach hatten im Frühjahr 1994 zunächst die "europäischen Sozialpartner" - in Form des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) und des Europäischen Arbeitgeberverbands (UNICE) - die Gelegenheit, darüber zu beraten, ob sie anstelle einer EU-Richtlinie lieber den Abschluß einer gemeinsamen Vereinbarung wünschten. Mit einer solchen Vereinbarung, die durch einen Beschluß des EU-Rates hätte für rechtskräftig erklärt werden können, wäre de facto erstmals eine Art europäischer Rahmentarifvertrag abgeschlossen und somit eine qualitativ neue Stufe in der europaweiten Regulierung der Arbeitsbeziehungen erreicht worden. Tatsächlich beharrten die europäischen Arbeitgeber jedoch auf ihrer prinzipiellen politischen Ablehnung der gesamten Euro-Betriebsrats-Konstruktion, so daß das Verhandlungsangebot von UNICE vor allem taktischer Natur war und von dem Motiv getragen wurde, durch eine relative "weiche" Vereinbarung mit dem EGB eine eher "harte" EU-Richtlinie zu verhindern.² Da die europäischen Gewerkschaften jedoch nicht gewillt waren, sich auf eine Regelung einzulassen, die hinter den Vorschlägen der EU-Kommission zurückfallen würde, scheiterten die Verhand-

¹ Zur Geschichte der verschiedenen gesetzlichen Vorschläge über die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrates in der EU vgl. Schulten (1992), S. 136ff.

² Erst kürzlich hat Rolf Thüsing vom Hauptvorstand der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeber (BDA) dem Europäischen Rat noch einmal vorgeworfen, mit der Verabschiedung der Euro-Betriebsrats-Richtlinie, "den Standort Europa im internationalen Wettbewerb deutlich geschwächt zu haben." Vgl. Thüsing (1994), S. 29.

lungen zwischen EGB und UNICE noch bevor sie eigentlich begonnen hatten.³ Die EU-Kommission entschloß sich daraufhin, auf der Basis des Maastrichter Sozialprotokolls dem EU-Ministerrat der elf Mitgliedstaaten (ohne Großbritannien) den Richtlinienentwurf zur endgültigen Beschlußlage vorzulegen.

Mit der verabschiedeten "Euro-Betriebsrats-Richtlinie" existiert erstmals in der Geschichte der Europäischen Union eine gesetzliche Grundlage für eine europäische Arbeitnehmervertretung in Transnationalen Konzernen. Ihr Geltungsbereich erstreckt sich auf alle Unternehmen, die innerhalb der EU mindestens 1000 Beschäftigte haben sowie gleichzeitig in mindestens zwei EU-Staaten mit je 150 Beschäftigten vertreten sind.⁴ Danach könnten zukünftig in etwa 1.000 bis 1.500 Konzernen Europäische Betriebsräte eingerichtet werden.⁵ Die Tatsache, daß bislang gerade mal in 30 bis 40 Unternehmen "freiwillige" Vereinbarungen über die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrates existieren, läßt allerdings erahnen, welche gewaltigen Aufgaben sich noch hinter der Umsetzung dieser Richtlinie verbergen. Für die nächsten Jahre besteht hierin sicherlich eine der zentralen Herausforderungen für die europäische Gewerkschaftsbewegung.

Völlig offen ist bislang auch die Frage, welche langfristigen Konsequenzen eine flächendeckende Umsetzung der "Euro-Betriebsrats-Richtlinie" für die bestehenden nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen in Europa haben wird. Dies liegt nicht zuletzt an dem besonderen Charakter der Richtlinie, die gleich in zweifacher Hinsicht als "verhandlungs-offen" begriffen werden muß. Zunächst einmal sind aktuell die nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten gefordert, bis spätestens September 1996 die Bestimmungen der Richtlinie in nationales Gesetz zu übertragen. Hierbei können je nach politischem Einflußvermögen der nationalen sozialen Akteure bereits gewichtige Unterschiede in den Regelungsdetails auftreten, so z.B. bei der konkreten Definition der Informations- und Konsultationsrechte oder der genauen Festlegung des Finanzierungsmodus eines Europäischen Betriebsrates.

Darüber hinaus besteht das Besondere des nun verabschiedeten Richtlinienentwurf gerade darin, daß er im Gegensatz zu den Kommissionsvorschlägen der 70er Jahre bewußt darauf verzichtet, ein einheitliches Modell für die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrates festzulegen. Statt dessen sollen zunächst die "europäischen Sozialpartner" innerhalb der Unternehmen die Gelegenheit haben, in gemeinsamen Verhandlungen ihr eigenes firmenspezifisches Modell zu entwerfen. Da sich die "Euro-Betriebsrats-Richtlinie" voll und ganz der "Autonomie" der europäischen Sozialpartner verpflichtet fühlt, ist hierbei das Verhandlungsergebnis an keine verbindlichen Vorgaben geknüpft (Rat der Europäischen Union 1994, S.65). Dies impliziert auch die Möglichkeit, vollends auf die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrates als einem

³ Zum Scheitern eines gemeinsamen Abkommens von EGB und UNICE vgl. Gold/Hall (1994).

⁴ Die Kriterien der Richtlinie beschränken sich bisher ausdrücklich auf die 11 EU-Staaten die das Maastrichter Sozialprotokoll unterschrieben haben, d.h. die Unternehmensniederlassungen in Großbritannien werden prinzipiell nicht berücksichtigt. Vgl. Rat der Europäischen Union (1994), S. 64 und S. 66.

⁵ Zu diesem Ergebnis kommen noch auf der Grundlage der ursprünglichen Größenkriterien (1000 Beschäftigte in der EU plus jeweils 100 Beschäftigte in zwei EU-Mitgliedsstaaten) die Studien von Sisson/Waddington/Whitston (1992) sowie Wortmann/Dörrenbächer (1994).

neu zu schaffendem europäischen Unternehmensorgan zu verzichten und - wie schon im Titel der Richtlinie angedeutet - ersatzweise andere "Verfahren zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer" zu vereinbaren. Hierbei wären beispielsweise auch Regelungen denkbar, die lediglich den bereits existierenden nationalen Kommunikationskanälen die Verpflichtung auferlegen, regelmäßig über die europäischen Entwicklungszusammenhänge des Unternehmens zu informieren. Die Bildung einer "europäischen Arbeitnehmervertretung" ist somit keineswegs zwingend erforderlich.

Erst wenn es den "europäischen Sozialpartnern" nach einer dreijährigen Verhandlungsphase nicht gelungen sein sollte, sich auf eine gemeinsame Vereinbarung zu einigen, treten automatisch die im Anhang der Richtlinie enthaltenen "subsidiären Vorschriften" in Kraft, die in diesem Fall eine Art Mindestbedingungen für einen Europäischen Betriebsrat definieren. Der "Europäische Betriebsrat" wäre demnach ein aus nationalen Arbeitnehmervertretern zusammengesetztes Gremium, das das Recht hat, mindestens einmal im Jahr mit der zentralen Leitung des Unternehmens zusammenzutreffen und hierbei über die ökonomischen und sozialen Entwicklungen des Konzerns informiert zu werden. Darüber hinaus müßte der Europäische Betriebsrat bei Entscheidungen mit besonders schwerwiegenden Konsequenzen für die Arbeitnehmer (z.B. bei der Verlegung oder Schließung einer Produktionsstätte) zuvor konsultiert werden. Für die eigenständige Arbeit als "europäischer Arbeitnehmervertretung" gewähren die "subsidiären Vorschriften" dem Europäischen Betriebsrat hingegen lediglich das Recht, vor den gemeinsamen Sitzungen mit der Konzernleitung ein Vorbereitungstreffen ohne Managementvertreter abzuhalten.

Die "Euro-Betriebsrats-Richtlinie" steht aufgrund ihres "Menu Charakters", der den Entwurf eines konkreten Regulierungsmodus weitgehend den einzelnen Unternehmen überläßt, nach Einschätzung von Wolfgang Streeck und Sigurt Vitols symptomatisch für die Herausbildung eines "neo-voluntaristischen" Systems der Arbeitsbeziehungen in Europa und damit eines "irregular pattern of idiosyncratic industrial relations arrangements that mushroom in the empty spaces between competing national and supranational jurisdictions, producing an untidy malange of highly heterogeneous, systematicall uncoordinated and 'flexible' - in the sense of permanently changing and easy to revise - provisions for 'privatized' governance of European-level employment relations" (Streeck/Vitols 1993, S.6f.). Die "Euro-Betriebsrats-Richtlinie" ist daher auch Ausdruck eines grundlegenden Paradigmenwechsels in der europäischen Sozialpolitik. Während in den 70er Jahren die sozialpolitischen Initiativen innerhalb der damaligen Europäischen Gemeinschaft eher von einem sozialdemokratisch-korporatistischen Ansatz ausgingen und mit der Vorstellung verbunden waren, bestimmte sozialpolitische Regulierungsfunktionen des Nationalstaates auf die europäische Ebene zu übertragen, so hat sich in den 80er Jahren unter der politischen Hegemonie des Neo-Liberalismus ein "neo-voluntaristischer" Ansatz durchgesetzt, der von Streeck/Vitols beschrieben wird als an emerging commitment to a decentralized regulatory regime with a preference for 'soft' over 'hard' law, and 'private' over 'public' order operating under a 'variable geometry' of participants that are protected from central intervention by ample opportunities for 'opting out', as well as by a general presumption of precedence of both market forces and local traditions over universalistic normative regulation" (Ebd., S.18f.). Mit dem in den 80er Jahren

gefeierten europäischen Comeback des aus der katholischen Soziallehre stammenden "Subsidiaritätsprinzips" fand sich zugleich eine geeignete Rechtfertigungsideologie, mit der sich vortrefflich gegen eine auf Harmonisierung sozialer Standards ausgerichtete europäische Sozialgesetzgebung argumentieren läßt (Ebd., S.19).⁶

Die mittlerweile auf der Basis von "freiwilligen" Vereinbarungen existierenden Europäischen Betriebsräte geben ihrerseits schon heute ein gutes Beispiel dafür, daß die hier entstehende neue europäische Regulierungsebene der Arbeitsbeziehungen einer "neo-voluntaristischen" Entwicklungslogik folgt und zu einem Nebeneinander der unterschiedlichsten, unternehmensspezifischen Regulierungsformen führt. Die Plattete der bislang gemachten Erfahrungen reicht von wenigen relativ gut institutionalisierten Modellen mit einer relativ hohen Kommunikationsdichte (z.B. bei Volkswagen), bis hin zu einer Mehrzahl der Fälle, die sich auf eine einmal im Jahr stattfindende "europäische Betriebsversammlung" beschränken und damit sogar noch weit hinter das in den "subsidiären Vorschriften" der "Euro-Betriebsrats-Richtlinie" beschriebene Modell zurückfallen.⁷

Folgt man den politischen Positionen der europäischen Arbeitgebervertreter so ist davon auszugehen, daß die Vielfalt möglicher Regelungsmodelle mit der Verabschiedung der Richtlinie eher noch zunehmen wird. Erst kürzlich hat sich der europäische Arbeitgeberverband UNICE in einer Untersuchung des Münchener IFO-Instituts noch einmal bestätigen lassen, daß aufgrund der vielfach unterschiedlichen Organisationsstrukturen Transnationaler Konzerne das als "zentralistisch" kritisierte Modell eines Europäischen Betriebsrats für die Mehrheit der Unternehmen wenig zweckmäßig sei. Statt dessen empfehlen die IFO-Autoren den Firmen, "maßgeschneiderte" Informations- und Konsultationsformen zu entwickeln, bei denen sich in der Regel "dezentrale" Verfahren anbieten würden, die vorhandene Kommunikationsstrukturen um europäische Sachzusammenhänge erweitern.⁸ Die gesamte politische Strategie der europäischen Arbeitgebervertreter war und ist - so die Beobachtung des EGB-Sekretärs Willy Buschak - davon geprägt, "den grenzüberschreitenden Kontakt von Arbeitnehmern zu verhindern" (Buschak 1994, S.7). Bei den nun beginnenden konzerninternen Verhandlungen um die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrates ist deshalb damit zu rechnen, daß viele Unternehmen auf ein Modell drängen, durch das die Herausbildung einer "europäischen Arbeitnehmervertretung" im Sinne einer neuen autonomen Interessenvertretungsstruktur blockiert wird. Die von einigen Autoren geäußerte Erwartung, daß durch eine flächendeckende Umsetzung der "Euro-Betriebsrats-Richtlinie" sich das "Machtgleichgewicht in der EG zugunsten der Arbeitnehmer und Gewerkschaften verschieben" wird (Krieger/Lange 1992, S.16), scheint somit noch keineswegs ausgemacht und wird sich in den nun folgenden politischen Auseinandersetzungen erst noch beweisen müssen.

⁶ Zur Kritik des Subsidiaritätsprinzips in der europäischen Diskussion s.a.: Schmitz (1992).

⁷ Vgl. zu den bislang existierenden Europäischen Betriebsräten: Gold/Hall (1992); Stoop (1994); Hoffmann/Schulten (1995); Schulten (1993, 1995). Zu den Erfahrungen bei Volkswagen siehe auch die ausführliche Unternehmensstudie von Mertens (1994).

⁸ Vgl. Munz/Nerb (1994a). Eine Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich auch bei Munz/Nerb (1994b).

2. Strukturveränderungen Transnationaler Konzerne - "Global Networks" und "Euro-Companies"

Die Ende der 80er Jahre einsetzende Renaissance der "Euro-Betriebsrats-Debatte" steht allgemein im politischen Kontext einer von Seiten der Gewerkschaften (u.a.) geforderten sozialen Regulierung des europäischen Binnenmarktprojekts, sie ist insbesondere jedoch eine Reaktion auf die grundlegenden Strukturveränderungen Transnationaler Konzerne in den 80er Jahren. Nachdem die "Multis" seit der publizistischen Blütezeit in den 70er Jahren weitgehend aus dem Blickfeld sozialwissenschaftlicher Forschung verschwunden sind, ist es heute vor allem das Verdienst einer im Auftrag der UNCTAD arbeitenden internationalen Forschungsgruppe, die in ihren seit einigen Jahren regelmäßig publizierten "World Investment Reports" einen umfassenden Überblick über die quantitativen und qualitativen Entwicklungstendenzen Transnationaler Konzerne liefern.⁹

Nach Angaben des jüngsten "World Investment Report 1994" existieren heute weltweit etwa 37.000 Transnationale Konzerne mit mehr als 206.000 ausländischen Tochtergesellschaften (UNCTAD 1994, S.3), unter deren Kontrolle sich ca. ein Drittel der gesamten Weltproduktion befindet (Ebd., S.141). Allein die größten 100 Transnationalen Konzerne (ohne Banken und Versicherungen) besaßen 1992 zusammen ein Vermögen von 3,4 Billionen US.-Dollar und tätigten weltweit ein Drittel aller ausländischen Direktinvestitionen (Ebd., S.XXI). Während insgesamt in allen Transnationalen Konzernen etwa 73 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt sind (Ebd., S.163), verfügen allein die 100 größten Unternehmen über 12 Millionen Beschäftigte (Ebd., S.176). Die Gruppe der Transnationalen Konzerne ist damit in sich sehr stark polarisiert: Der Mehrzahl kleinerer und mittlerer Unternehmen, die oft nur über einige wenige ausländische Niederlassungen verfügen, steht eine relativ kleine Gruppe "globaler Giganten" gegenüber, deren weltweiter Umsatz mitunter bereits das Bruttosozialprodukt einiger mittelgroßer europäischer Industriestaaten übersteigt.¹⁰

Das heutige Bild einer mondialen Konzernlandschaft ist in erster Linie das Ergebnis eines gigantischen Globalisierungsprozesses, der sich in Reaktion auf die nachhaltige Krisenkonstellation des fordistischen Kapitalismus seit den 70er Jahren durchgesetzt hat. Die Herausbildung transnationaler Konzernstrukturen fand ihren äußeren Ausdruck in einem bis dahin unvorstellbaren Anstieg ausländischer Direktinvestitionen, deren Umfang sich zwischen 1960 und 1993 weltweit von 68 Milliarden auf 2,1 Billionen US.-Dollar erhöht hatte und damit im Durchschnitt um jährlich 11% gewachsen war (Ebd., S.131). Insbesondere in der zweiten Hälfte der 80er Jahre setzte nochmals eine gewaltige Dynamisierung des internationalen Investitionsgeschäfts ein,

⁹ Vgl. im folgenden UNCTAD (1993; 1994). Nachdem Anfang der 90er Jahre das "United Nations Centre on Transnational Corporations" (UNCTC) als eigenständiges Forschungsinstitut der UNO geschlossen wurde, wurde im Rahmen der UNCTAD eine neue "Division on Transnational Corporations and Investment" eingerichtet, der fortan die Aufgabe zukommt, regelmäßig über die Entwicklung Transnationaler Konzerne zu berichten. Zur Geschichte kritischer Konzernforschung s.a. Junne (1989).

¹⁰ So war z.B. 1993 der weltweite Umsatz von General Motors mit etwa 130 Milliarden US.-Dollar größer als das Bruttosozialprodukt von Norwegen oder Finnland. Vgl. Wolf-Doettinchen (1994), S. 41.

wobei die ausländischen Direktinvestitionen mit jährlichen Zuwachsraten von 28% regelrecht nach oben katapultiert wurden (UNCTAD 1993, S.91).¹¹ Als ein Ergebnis dieser enormen Investitionswelle übertreffen Anfang der 90er Jahre die Verkäufe der ausländischen Tochtergesellschaften erstmals das weltweite Exportvolumen (UNCTAD 1994, S.130f.).

Mit der rasanten Expansion ausländischer Direktinvestitionen hat sich zugleich auch die innere Struktur der Transnationalen Konzerne grundlegend verändert: Waren die Internationalisierungsstrategien in den 60er und 70er Jahren noch im wesentlichen darauf gerichtet, in den jeweiligen Auslandsniederlassungen relativ eigenständige Produktionszusammenhänge aufzubauen, so besteht der "qualitative Sprung" in den 80er Jahren gerade in der globalen Integration und Vernetzung der weltweit verstreuten Konzerngesellschaften und damit - so die zentrale These der UNCTAD-Autoren - in der Herausbildung eines "Integrated International Production Systems":¹² "Integrated international production means that any affiliate operating in any foreign location potentially performs functions for the TNC (Transnational Corporation, d.V.) as a whole or in close interaction with other affiliates on the basis of a sophisticated intra-firm division of labour" (UNCTAD 1993, S.158f.). Transnationale Konzerne nehmen demnach immer mehr die Form komplex integrierter Unternehmensnetzwerke an, innerhalb derer der gesamte Wertschöpfungsprozeß von der Beschaffung über die Produktion bis hin zu Distribution und Marketing organisiert wird. Im Zentrum dieser "Global Networks" stehen die eigentlichen Kernunternehmen, die sich selbst immer mehr auf einige wenig wertschöpfungsintensive Fertigungsschritte konzentrieren, zugleich jedoch über Single- und Global-Sourcing Strategien auf "hegemoniale" Art und Weise mit den Unternehmen der vor- und nachgelagerten Fertigungsfunktionen verbunden sind. Schätzungsweise ein Drittel des gesamten Welthandels wird heute bereits zwischen den einzelnen Abteilungen global integrierter Unternehmensnetzwerke abgewickelt (UNCTAD 1994, S.XXI).

In den 80er Jahren haben sich die Transnationalen Konzerne in ihrem Investitionsverhalten bekanntermaßen in erster Linie auf die kapitalistischen Kernregionen der Triade Nordamerika, Südostasien und Westeuropa konzentriert. Dementsprechend erfolgte die Entwicklung transnational integrierter Produktionsverbünde bislang primär auch auf regionaler Ebene (UNCTAD 1993, S.129ff.). Insbesondere in Westeuropa haben sich im Zuge des europäischen Binnenmarktes sogenannte "Euro-Companies" herausgebildet: "A Euro-company is defined as a single company, joint-venture or similar alliance between one or more companies in which the overall corporate organisation has the ability to operate across European-wide markets. ... The integration of production, distribution and marketing across borders represents the most developed form of Euro-company." (Marginson u.a. 1993, S.183).¹³ Im Unterschied zu früheren Pha-

11 Erst seit 1990 gingen bedingt durch die nun einsetzende weltweite Rezessionsphase die ausländischen Direktinvestitionsraten wieder erheblich zurück, wobei seit 1993 jedoch schon wieder eine leichte Zunahme feststellbar ist. Vgl. UNCTAD (1994), S. 11ff.

12 Vgl. hierzu UNCTAD (1993), S. 111ff. sowie UNCTAD (1994), S. 136ff.

13 Der vor allem in den Arbeiten des Industrial Relations Research Units (IRRU) der University of Warwick verwendete Begriff der "Euro-Company" wird rein handlungstheoretisch, d.h. unabhängig von den

sen des europäischen Integrationsprozesses, die sich noch weitgehend unter der Dominanz nationaler Unternehmensgruppen vollzogen haben, kommt es seit Mitte der 80er Jahre - vor allem vermittelt durch eine rasante Zunahme grenzüberschreitender Unternehmensakquisitionen - erstmals zu einer nennenswerten europäischen Kapitalverflechtung und der Herausbildung europaweit-integrierter Produktionsverbände (Schulten 1992, S. 21ff.). Bernd Röttger spricht in diesem Zusammenhang sogar von der Entstehung eines neuen "EG-metropolitanen Akkumulationsmodells", das jenseits der traditionellen nationalstaatlichen Grenzen die prosperierenden Regionen Europas miteinander verbindet (Röttger 1993, S.36).

3. Zwischen "Verbetrieblichung" und "Europäisierung" - Arbeitsbeziehungen in den "Euro-Companies"

Die in der fordistischen Nachkriegsära in Westeuropa entstandenen nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen unterliegen seit Beginn der 80er Jahre einem tiefgreifenden Wandel. Bei allen nach wie vor bestehenden nationalen Unterschieden und Besonderheiten liegt den hierbei beobachtbaren Veränderungen eine gemeinsame Entwicklungslogik zugrunde, die in der vergleichenden "Industrial Relations Forschung" übereinstimmend als nachhaltiger Trend hin zu einer "Verbetrieblichung der Arbeitsbeziehungen" charakterisiert wird, bei dem die überbetrieblichen (d.h. branchenweiten und nationalen) Regelungssysteme zunehmend zugunsten der betrieblichen Regelungsebene zurückgedrängt werden.¹⁴ Dieser Wandel vollzog sich zunächst überwiegend in Ländern mit eher "konfliktorisch" ausgerichteten Systemen der Arbeitsbeziehungen (wie z.B. in Großbritannien oder in der Mehrzahl der romanischen Staaten), die zudem traditionell über eine vergleichsweise gering ausgeprägte rechtliche Regulierungsdichte verfügten. Zu Beginn der 90er Jahre geraten jedoch auch die bis dato relativ stabilen korporatistischen Systeme (wie z.B. in den skandinavischen Ländern) unter einen zunehmenden "De-Regulierungsdruck". In Deutschland kommt es im Zuge des Aufeinandertreffens von Konjunktur - und Vereinigungskrise erstmals zur Einführung "betrieblicher Öffnungsklauseln" in Flächentarifverträge. Gleichzeitig werden in einer Vielzahl von Großunternehmen (darunter u.a. in allen wichtigen Automobilkonzernen) Betriebsvereinbarungen zur "Standortsicherung" abgeschlossen, in denen die Betriebsräte u.a. dem Abbau betrieblicher Sozialleistungen und einer (teilweisen) Kompensation zukünftiger Tarifierhöhungen durch die Streichung übertariflicher Zulagen zugestimmt haben (Köhler 1994). Von dem "in Sachen Gewerkschaften" Chefkomentator der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Rainer Hank, wird diese Entwicklung bereits als "betriebspolitische Wende" in der Tarifpolitik gefeiert, bei der "die Unternehmen mit ihren Betriebsräten gleichsam von unten die Tarifrunde durch eigene Regelungen überholt, unterlaufen oder präjudiziert" haben (Hank 1994).

(nationalen) Besitzverhältnissen definiert. Es ist gemäß dieser Definition sogar anzunehmen, daß z.B. "us.-amerikanische" oder "japanische" Unternehmen zu den entwickeltesten "Euro-Companies" zählen.

¹⁴ Aus der Fülle der hierzu vorliegenden Literatur vgl. u.a.: Baglioni (1990), S. 29f.; Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990) S. 21f.; Hyman (1992); Ferner/Hyman (1992), S. XXf.; Marginson/Sisson (1994), S. 27f. sowie die verschiedenen Beiträge in Deppe/Weiner (1991).

Die Ursachen der hier nur angedeuteten Verschiebung in den Regulierungsebenen der Arbeitsbeziehungen liegen - allgemein gesprochen - in einem tiefgreifenden Wandel kapitalistischer Vergesellschaftung, der im Rahmen der "französischen Regulationsschule" als Übergang vom "Fordismus" zum "Post-Fordismus" analysiert wird.¹⁵ Politisch flankiert wird diese Entwicklung seit den 80er Jahren durch die Vorherrschaft des Neo-Liberalismus, dessen De-Regulierungs- und Flexibilisierungsphilosophie auf einen sukzessiven Abbau sozialer Schutzrechte und gewerkschaftlicher Gestaltungsmöglichkeiten drängt. Auf betrieblicher Ebene kommt es zudem durch die Einführung "neuer Produktionskonzepte" zu einer starken Aufwertung von "Human Resources Management"-Praktiken, die teilweise neue Formen der Arbeitnehmerbeteiligung hervorbringen, die quer zu den traditionellen betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungsstrukturen liegen und diese tendenziell überflüssig machen sollen. Schließlich geht von dem Globalisierungsschub der 80er Jahre eine erheblichen Intensivierung des internationalen Wettbewerbs aus, der die Unternehmen zur permanenten Verbesserung ihrer Kosten- und Produktivitätsstrukturen zwingt, betriebliche Restrukturierungsmaßnahmen vorantreibt und den Beschäftigten weitgehende soziale Zugeständnisse (insbesondere in Lohn- und Arbeitszeitfragen) abverlangt. Es ist daher kein Zufall, daß zeitgleich mit dem Beginn der Weltwirtschaftskrise Anfang der 90er Jahre ein regelrechter "Verbetrieblichungsschub" in den Arbeitsbeziehungen einsetzte, denn - so die zutreffende Bemerkung des bereits zitierten Rainer Hanks (1994) - "erst die Krise ... sorgte für den notwendigen Nachdruck".

Die zunehmende Verschiebung sozialer und arbeitspolitischer Regelungsfunktionen auf das einzelne Unternehmen verläuft im Rahmen Transnationaler Konzerne parallel zur Herausbildung "international integrierter Produktionsverbünde". Interessant ist es nun, der Frage nachzugehen, welche Konsequenzen gerade das Zusammentreffen dieser beiden Entwicklungslinien für die bestehenden Systeme der Arbeitsbeziehungen hat. Oder anders formuliert: Gewinnt die "Verbetrieblichungstendenz" eine transnationale Dimension, so daß sich im Kern eigenständige grenzüberschreitende Regelungssysteme innerhalb der Transnationalen Konzerne herausbilden, die sich nach und nach aus den traditionellen nationalen Regelungssystemen herauslösen? Die hier formulierte Fragestellung ist nicht unbedingt neu, sondern durchzieht die entsprechende Fachliteratur seit den späten 60er Jahren. Die wissenschaftliche (und zugleich auch politische) Debatte über den Einfluß Transnationaler Konzerne auf die etablierten nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen wurde insbesondere in Westeuropa geführt, wo sich hauptsächlich drei Diskussionsphasen unterscheiden lassen (UNCTAD 1994, 266ff.):

In der *ersten Phase* (in den späten 60er und frühen 70er Jahren) dreht sich infolge von Servan-Schreibers (1969) Buch über "die amerikanische Herausforderung" die Diskussion vor allem um den Einfluß US-amerikanischer Konzerne, die als "Innovatoren" bei der Einführung neuer Arbeitspraktiken (Einführung neuer Technologien und Formen der Arbeitsorganisation, Produktivitäts-orientierte Lohnverhandlungen, Aufwertung der betrieblichen Regelungsebene) galten (UNCTAD 1994, S.266). Eine ähnli-

¹⁵ Einen guten Einblick in die "französische Regulationsschule" liefern Hirsch (1990) sowie die verschiedenen Beiträge in Demirovic/Krebs (1992). Zur Analyse der Arbeitsbeziehungen siehe in diesem Kontext insbesondere Lipietz (1991) sowie Boyer (1992).

che Funktion wurde später in der *zweiten Phase* (seit Beginn der 80er Jahre) den japanischen Konzernen zugeschrieben, deren europäische "Transplants" vielfach als Pioniere bei der Durchsetzung einer neuen "post-fordistischen" Produktionsweise in Europa angesehen wurden.¹⁶ In der *dritten Phase* (seit Anfang der 90er Jahre) treten schließlich die im Kontext des europäischen Binnenmarktes entstandenen "Euro-Companies" in den Mittelpunkt der Diskussion, denen unterstellt wird, daß sie potentiell neuartige konzernspezifische Systeme der Arbeitsbeziehungen in Europa hervorbringen können:¹⁷ "As a result of the creation of the Single Market and following a wave of acquisitions, mergers and alliances, large TNCs operating in the European union have created integrated management structures at a pan-European level, distinct from their formerly national organizational divisions. The new structures indicate a tendency for developing firm-specific employment systems or 'organization-based' arrangements for dealing with industrial relations." (UNCTAD 1994, S.270)

Die These von der Entstehung eigenständiger europaweiter Systeme der Arbeitsbeziehungen innerhalb Transnationaler Konzerne basiert im wesentlichen auf der Annahme, daß mit der Entwicklung der "Euro-Companies" eine transnationale Konvergenz der betrieblichen Arbeitsbeziehungen gefördert wird. Die europaweite Integration der einzelnen nationalen Konzerngesellschaften geht dabei mit dem Aufbau entsprechender europäischer Managementstrukturen einher und führt - entgegen der in der aktuellen Managementliteratur weit verbreiteten "Dezentralisierungsphilosophie" - zu einer erheblichen Zentralisierung von Entscheidungs- und Kontrollfunktionen, die der "Euro-Company" erst das "strategic potential to establish a pan-European approach to employee and industrial relations management" geben¹⁸ (Marginson/Sisson 1994, S.25). Die konzernweite Vernetzung mit moderner Informations- und Kommunikationstechnologie ermöglicht dem zentralen Management, mittlerweile routinemäßig einen Vergleich der jeweiligen "Standort-Performance" in den einzelnen Fertigungsstätten vorzunehmen und vermittelt über einen intensiven Informations-, Wissens-, Technologie- und (in zunehmenden Maße auch) Personaltransfer verstärkt "grenzüberschreitende Lernprozesse" innerhalb des Konzernverbunds zu organisieren (Müller 1994). Damit

16 Die Debatte um die Auswirkungen japanischer Direktinvestitionen auf die in Europa vorhandenen Systeme der Arbeitsbeziehungen wurde vorwiegend im angelsächsischen Raum geführt. Aus der Fülle der hier vorliegenden Literatur vgl. insbesondere die grundlegende Studie von Oliver/Wilkinson (1992) sowie die aktuelle kritische Literaturlaufarbeitung bei Milsome (1993). Zur Diskussion außerhalb Großbritanniens vgl. Costa/Garanto (1993), die sich vor allem kritisch mit dem "Mythos der Japanisierung" auseinandersetzen.

17 Vgl. hierzu insbesondere die Arbeiten des Industrial Relations Research Units (IRRU) der University of Warwick: Marginson (1992); Ferner (1993); Marginson u.a. (1993); Marginson/Sisson (1994) sowie die in eine gleiche Richtung argumentierenden UNCTAD-Autoren (1994), S. 270ff.

18 Kritisch mit der "Dezentralisierungsthese" setzt sich auch der Personalmanagementforscher Dieter Gloede auseinander, der zusammenfassend eher "einen wachsenden Einfluß des Stammhauses auf die ausländischen Tochtergesellschaften" konstatiert (Gloede 1992, S. 21). Um die mitunter recht ideologisch geführte Zentralisierungs-/Dezentralisierungsdebatte zu rationalisieren, scheint es in Anlehnung an Marginson u.a. (1993, S.185) und die UNCTAD-Autoren (1994, S.263) sinnvoll, zwischen einer Zentralisierung "strategischer" und einer Dezentralisierung "operationaler" Entscheidungen zu differenzieren. Die Relevanz dieser Unterscheidung wird (ungewollt?) auch durch eine aktuelle empirische Untersuchung des Münchner IFO-Instituts bestätigt, die entgegen der dort intendierten politischen Grundaussage, eine eindeutige Zentralisierung "strategischer" Entscheidungsfunktionen konstatieren müssen. Vgl. Munz/Nerb (1994a), S. 5ff.

ergeben sich jedoch vollkommen neue Möglichkeiten zur Optimierung der lokalen Unternehmensstrukturen, die in der Tendenz zu einer transnationalen Angleichung von Produktionsverfahren, Formen der Arbeitsorganisation und damit der gesamten betrieblichen Regulierung der Arbeitsbeziehungen führen. In der politischen Umsetzung transnationaler Restrukturierungsprozesse stehen dem Konzernmanagement prinzipiell zwei strategische Handlungsoptionen zur Verfügung, die als eher kostenorientierter "*Social-Dumping-Ansatz*" und eher produktivitätsorientierter "*Best-Practice-Ansatz*" bezeichnet werden können:

Bei dem "Social-Dumping-Ansatz" nutzt das Management bewußt die Standortkonkurrenz innerhalb des Konzernverbundes aus, um unter der Androhung des Verlustes von Arbeitsplätzen oder der Verlagerung von Investitionsplänen den betrieblichen Interessenvertretungen soziale Zugeständnisse abzurufen. Auch wenn es in der Praxis immer noch eher selten zu einer tatsächlichen "Delokalisierung" von Fertigungskapazitäten kommt¹⁹, so darf die eigenständige "politische Dimension" des Social Dumpings (Falkner 1993) jedoch keineswegs unterschätzt werden. In einer umfangreichen empirischen Untersuchung haben Frank Müller und John Purcell z.B. für die europäische Automobilindustrie nachgewiesen, wie durch ein systematisches "Gegeneinander-Auspielen" der Produktionsstandorte in den kapitalintensiven Bereichen (Getriebe- und Motorenproduktion, Preßwerk) die Einführung von Nachtschichten und damit eine allgemeine Verlängerung der Maschinenlaufzeiten durchgesetzt wurde (Müller/Purcell 1993; Müller 1994). Hat erst einmal ein wichtiger Betrieb innerhalb des transnationalen Produktionsverbundes einer vom Management gewünschten arbeitspolitischen Veränderung zugestimmt, kommt es zumeist zu einem "Domino-Effekt" (Müller 1994, S.319), bei dem alle anderen Betriebe über kurz oder lang nachziehen müssen. Das transnationale Management nutzt hierbei das strukturelle Machtgefälle gegenüber der zumeist national begrenzten Interessenvertretung und ist damit in der Lage, "sein Idealmodell der Arbeits- und Produktionsorganisation den einzelnen Fertigungsstätten (mehr oder weniger) aufzuzwingen" (Ebd.). Der "Social-Dumping-Ansatz" leitet insgesamt einen enormen Unterbietungswettbewerb von Arbeits- und Sozialstandards ein und befördert auf diese Weise indirekt eine Annäherung der betrieblichen Arbeitsbeziehungen auf niedrigem Niveau.

Darüber hinaus zeigen sich gerade bei der Einführung und Erprobung neuer Arbeits- und Produktionsverfahren die Vorteile einer transnational vernetzten Unternehmensorganisation, die über die Einrichtung eines komparativen Kontrollsystems in der Lage ist, hierbei nach dem "Best-Practice-Ansatz" zu verfahren. Bekanntermaßen befindet sich seit den 80er Jahren der gesamte industrielle Sektor in einem grundlegenden Restrukturierungsprozeß, dessen Kern in der Herausbildung einer "neuen Betriebsweise" liegt, die in der Literatur mit (modisch wechselnden) Schlagwörtern wie "Lean

19 Im Zuge der sogenannten "Hoover-Affaire" 1993, bei der der US-amerikanische Hoover-Konzern seine Fabrik im französischen Dijon schloß, um die Produktion ins schottische Glasgow zu verlagern, wurde die "Délocalisation-Debatte" hauptsächlich in Frankreich geführt. Der konservative Senator Jean Arthuis hatte hierzu einen ausführlichen Bericht vorgelegt, in dem ein "alarmierender" Zusammenhang zwischen zunehmenden Produktionsverlagerungen und wachsender Arbeitslosigkeit konstatiert wurde. Vgl. UNCTAD (1994), S. 188f. sowie die Dokumentation verschiedener Beiträge der französischen Debatte in: Le Monde Dossiers & Documents Nr. 228, Janvier 1995.

Production", "Toyotismus", "Reengineering" usw. umschrieben wird und allgemein als Anpassungsversuch an die Krise des fordistischen Produktionstyps begriffen werden kann (Boyer 1992). Innerhalb Transnationaler Konzerne verläuft die Einführung neuer Formen der Arbeitsorganisation (wie z.B. Gruppenarbeit) unter der "komparativen Kontrolle" der Konzernzentrale, der aufgrund ihres strategischen Wissens- und Informationsmonopols zunehmend die Rolle des Innovateurs und Anregers gegenüber den nationalen Konzerngesellschaften zukommt (Müller 1994, S.322). Gleichzeitig zwingt die wachsende konzerninterne Standortkonkurrenz jeden einzelnen Betrieb, seine Produktionsstrukturen zu optimieren und sich dabei am produktivsten und kostengünstigsten Werk innerhalb des Konzernverbundes zu orientieren. Auf diese Weise kommt es in der Tendenz zu einer universellen Anwendung bestimmter Arbeits- und Produktionsverfahren nach dem "Best-Practice-Prinzip", die wiederum eine Angleichung der betrieblichen Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen begünstigt (UNCTAD 1994, S.271).

4. Ein neuer "Euro-Korporatismus" in Transnationalen Konzernen?

Die Herausbildung grenzüberschreitender Systeme der Arbeitsbeziehungen innerhalb Transnationaler Konzerne basiert zunächst auf einer - aus der Logik international integrierter Produktionssysteme entspringenden - transnationalen Konvergenz von Arbeits- und Produktionsstrukturen. Bisweilen setzt sich die grenzüberschreitende Annäherung betrieblicher Regulierungsformen jedoch vor allem "spontan", d.h. vermittelt über dezentrale Restrukturierungsmaßnahmen, durch, wobei durch eine "Verbetrieblichung" von Regelungskompetenz die Bedeutung der unterschiedlichen nationalen Regulierungssysteme relativiert wird. Eine bewußte politische Gestaltung dieses transnationalen Annäherungsprozesses bedarf hingegen auch eigenständiger politischer Formen und Institutionen, die zum einen in der Lage sind, für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen transnationale Normen und Entwicklungsstandards zu definieren und zum anderen hierfür die Akzeptanz der wichtigsten Arbeitnehmergruppen innerhalb des internationalen Konzernverbundes sicherstellen können. In der Tat lassen sich seit einigen Jahren innerhalb Transnationaler Konzerne vermehrt sozialpolitische Entwicklungen beobachten, die - so die hier vertretene These - bereits Keimformen eines solchen politisch-institutionellen Regulierungsrahmens hervorgebracht haben. Dabei können unilaterale und (unternehmens-)korporatistische Entwicklungslinien unterschieden werden.

Zur ersten Kategorie gehört insbesondere der gesamte Bereich, der unter dem Schlagwort "Unternehmensphilosophie" subsumiert wird: Mit der rasanten Globalisierung und transnationalen Integration von Unternehmensstrukturen sind immer mehr Transnationale Konzerne darauf bedacht, eine globale "Corporate Identity" zu entwickeln und dabei gleichsam ein bestimmtes "soziales Image" des Unternehmens zu propagieren. Die UNCTAD-Autoren analysieren gerade für die letzten Jahre einen deutlich wachsenden Stellenwert "internationaler Verhaltenskodizes" und "Social-Responsibili-

ty"-Erklärungen (UNCTAD 1994, S.313ff.).²⁰ Durch die Vorgabe globaler "Human Ressource Guidelines" legen die Konzernzentralen bestimmte transnationale Leitbilder für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen fest, die als ideologische Untermauerung universell anwendbarer Arbeits- und Produktionsverfahren angesehen werden können. Auch wenn die praktische Relevanz der, in ihrer Mehrzahl immer noch eher allgemein und grundsätzlich gehaltenen, globalen Verhaltensrichtlinien mit einigen Fragezeichen versehen werden muß,²¹ so ist doch das sich hierin äußernde Interesse der Unternehmen an einer konvergenten Gestaltung der Arbeitsbeziehungen (insbesondere in bestimmten "qualitativen" Bereichen wie z.B. Aus- und Weiterbildung, Arbeitsorganisation, aktiver und direkter Arbeitnehmerbeteiligung usw.) unverkennbar.

Eine wirksame transnationale Festlegung bestimmter sozial- und arbeitspolitischer Regelungen müßte allerdings über unilateral definierte Verhaltensrichtlinien hinausgehen und im Rahmen von verbindlichen Vereinbarungen die relevanten Arbeitnehmergruppen und ihre Interessenvertretungen mit einbeziehen. Die Integration der Arbeitnehmerseite kann dabei prinzipiell auf zwei verschiedenen Wegen erfolgen: *Erstens* besteht die Möglichkeit, die von der Konzernzentrale festgelegten Entwicklungsziele in dezentralen Verhandlungen gegenüber den lokalen Arbeitnehmervertretungen durchzusetzen. Hierbei handelt es sich zweifelsohne um den in der Praxis vorherrschenden und von den meisten Unternehmen bevorzugten Ansatz, bei dem die Arbeitnehmerseite von der zentralen Zieldefinition ausgeschlossen bleibt und sich ihr Einfluß auf die lokale Umsetzung beschränkt. Möglicherweise wird mit der Herausbildung transnationaler Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Foren zukünftig eine *zweite* Option an Relevanz gewinnen, bei der Arbeitnehmervertreter an der zentralen Zieldefinition beteiligt werden, um auf diese Weise den Druck für ihre lokale Umsetzung zu erhöhen.

Auf gewerkschaftlicher Seite wurde diese zweite Option zum ersten Mal bereits Anfang der 70er Jahre im Zuge der sogenannten "Weltkonzernräte-Debatte" diskutiert, bei der Teile der internationalen Gewerkschaftsbewegung die Strategie verfolgten, innerhalb Transnationaler Konzerne grenzüberschreitende Tarifverhandlungen durchzusetzen (Levinson 1975). Während der Weltkonzernräte-Ansatz jedoch aus mehreren Gründen zum Scheitern verurteilt war (Tudyka 1986), besteht mit der nun rechtlich abgesicherten Einführung Europäischer Betriebsräte erstmals ein institutioneller Rahmen, der perspektivisch Träger von transnational-europäischen Betriebs- oder Tarifvereinbarungen sein könnte. Die bisherigen Erfahrungen bereits existierender "Euro-Betriebsräte" deuten durchaus darauf hin, daß das Konzernmanagement in der Lage

20 In der UNCTAD-Studie (1994, S. 313ff.) werden eine Reihe dieser internationalen Firmenkodizes dokumentiert, darunter auch das in jüngster Zeit publizistisch breit diskutierte Beispiel des US-amerikanischen Kleidungsherstellers Levi Strauss (Ebd., S.325f.), der gerade in Entwicklungsländern offensiv für die Einhaltung relativ weitgefaßter sozialer Mindestrechte eintritt (z.B. das Verbot von Kinderarbeit). Levi Strauss machte u.a. durch seine Entscheidung Furore, auf eigene Produktionsstätten in China zu verzichten, da in der dortigen Textilindustrie bekanntermaßen vielfach Sträflinge eingesetzt werden. Zur Diskussion um das "Managing by Values" s.a. Business Week vom 12. September 1994.

21 Der universelle Charakter globaler Firmengrundsätze wird zudem oft unter Bezugnahme auf das Subsidiaritätsprinzip gleich wieder relativiert. So liegt z.B. gerade der in globalen Managementkreisen sehr beliebten Konzeption des "Good Corporate Citizenship" häufig ein schnöder "Kulturrelativismus" zugrunde, mit dem jede opportunistische Anpassung an vorherrschende soziale Bedingungen legitimiert werden kann (UNCTAD 1994, S. 329). Dies bekräftigt den immer noch primär ideologischen Charakter dieser Art von Unternehmenserklärungen.

ist, diese neue Form des unternehmensbezogenen "Euro-Korporatismus" für eine (selektive) Angleichung der Arbeitsbeziehungen in seinen europäischen Niederlassungen zu nutzen und dabei mit der Unterstützung der betrieblichen und gewerkschaftlichen Arbeitnehmervertretungen rechnen kann.²² Auch wenn die Konzeption "Europäischer Betriebsräte" heute immer noch von der Mehrheit der Transnationalen Konzerne politisch ablehnt wird, so könnte sie sich paradoxerweise mittelfristig als durchaus funktional für die Festigung europäischer Unternehmensstrukturen und der damit verbundenen unternehmensspezifischen Konvergenz der Arbeitsbeziehungen erweisen.

Die Entstehung grenzüberschreitender Systeme der Arbeitsbeziehungen innerhalb Transnationaler Konzerne wird ihrerseits den aktuellen Trend der "Verbetrieblichung" von Regelungskompetenzen und sukzessiven Untergrabung nationaler Regelungssysteme verstärken. Damit ist jedoch eine Entwicklung in Gang gesetzt worden, an deren Ende ein neuer Dualismus zweier relativ unabhängig voneinander existierender Systeme der Arbeitsbeziehungen in Europa stehen könnte: "The one for large integrated companies where the focus is on plant activity and active works councils; the others serving the smaller domestic producers and those firms in sheltered markets based on the varied traditions and practices of national industrial relations arrangements." (Müller/Purcell 1992, S.31)

Vor dem Hintergrund der Tatsache, daß Transnationale Konzerne traditionell über überdurchschnittliche hohe Sozialstandards verfügen und in ihrer Mehrzahl immer noch die wichtigste gewerkschaftliche Machtbasis bilden (UNCTAD 1994, S.254ff.), würde ihre Herauslösung aus den nationalen Tariftünden zu einer substantiellen Schwächung der nationalen Gewerkschaften führen und damit die soziale Heterogenisierung und Segmentierung von Beschäftigungsverhältnissen weiter vertiefen (Ebd., S.271). Die Gefahr besteht darin, "daß die großen europäischen Unternehmen kleine Inseln relativ guter Beziehungen zwischen den Tarifpartnern in einem Meer der stets weitergehenden Deregulierung werden" (Stoop 1994, S.61). Die Gewerkschaften stehen deshalb derzeit vor der Herausforderung, mit der Durchsetzung "Europäischer Betriebsräte" nicht selbst einem "Eurosyndikalismus" in den eigenen Reihen Vorschub zu leisten und damit das endgültige "End of solidaristic trade unionism" (Hyman 1992, S.152f.) einzuleiten. Daher sind die europäischen Gewerkschaften heute mehr denn je gefordert, grenzüberschreitend autonome Kooperationsstrukturen aufzubauen, die - so die zentrale These einer Untersuchung des Amsterdamer SOMO-Instituts - in der Lage sind, die "Europäischen Betriebsräte" in ein europaweites "duales System" der Interessenvertretung einzubinden (Stoop 1993; 1994, S.48f.), bei dem diese gleichsam den machtpolitischen Unterbau eines zukünftigen europäischen Tarifsystems bilden. Dabei werden nicht zuletzt auch grundsätzlichere Fragen der politischen Regu-

22 Erste Formen transnationaler "Betriebsvereinbarungen" auf Konzernebene finden sich in den sogenannten "Rahmenabkommen" zwischen der "Internationalen Union der Lebensmittelgewerkschaften" (IUL) und dem französischen Nahrungsmittelkonzern BSN/Danone, in denen konzernweit bestimmte arbeitspolitische und gewerkschaftliche Mindeststandards festgelegt werden. Vgl. hierzu Schulten (1993) sowie Hoffmann/Schulten (1995).

lation und demokratischen Kontrolle Transnationaler Konzerne aufgeworfen werden müssen.²³

Literatur:

- Baglioni, Guido (1990): Industrial Relations in Europe in the 1980s, in: Baglioni, Guido/Crouch, Colin (eds.), *European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility*, London, S. 1-41.
- Boyer, Robert (1992): Neue Richtungen von Managementpraktiken und Arbeitsorganisation: Allgemeine Prinzipien und nationale Entwicklungspfade, in: Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter (Hrsg.), *Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß*, Münster.
- Buschak, Willy (1994): Und er kommt doch ... der Europäische Betriebsrat natürlich! in: *Die Mitbestimmung* Nr. 5, S. 6-7.
- Costa, Isabel da/Garanto, Annie (1993): *Enterprises japonaises et syndicalisme en Europe*, in: *Le Mouvement Social*, Numéro 162 (Janvier-Mars), S. 95-128.
- Demirovic, Alex/Krebs, Hans-Peter (Hrsg.) (1992): *Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß*, Münster.
- Deppe, Frank/Weiner, Klaus-Peter (Hrsg.) (1991): *Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa*, Hamburg.
- Esser, Josef (1993): Die Suche nach dem Primat der Politik, in: Unseld, Siegfried (Hrsg.), *Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland*, Frankfurt a.M., S. 409-430.
- Falkner, Gerda (1993): "Sozialdumping" im EG-Binnenmarkt: Betrachtungen aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: *Österreichische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* Nr. 3, S. 261-276.
- Ferner, Anthony (1993): *Multinational Companies and Human Resource Management: An Overview of Research Issues*, Paper for European Community Human Capital & Mobility Conference on Multinationals and Human Resource Management, Barcelona, 19-21 November 1993, Ms.
- Ferner, Anthony/Hyman, Richard (1992): Introduction: Industrial Relations in the New Europe, in: Ferner, Anthony/Hyman, Richard (eds.), *Industrial Relations in the New Europe*, Oxford.
- Gloede, Dieter (1992): Die europäische Integration: Neue Rahmenbedingungen für das Personalmanagement und die betriebliche Mitbestimmung, in: Deppe, Joachim (Hrsg.), *Euro-Betriebsräte - Internationale Mitbestimmung - Konsequenzen für Unternehmen und Gewerkschaften*, Wiesbaden, S. 3-22.

²³ Zur grundsätzlichen Debatte um das Verhältnis von Transnationalisierung und politischer Regulation vgl. u.a. die Beiträge von Zürn (1992); Esser (1993); Narr/Schubert (1994).

- Gold, Michael/Hall, Mark (1992): Europaweite Informations- und Beratungsmaßnahmen in multinationalen Unternehmen: Auswertung der Praxis, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin.
- Gold, Michael/Hall, Mark (1994): Statutory European Works Councils: the final countdown?, in: *Industrial Relations Journal* 25 (3), S. 177ff.
- Hank, Rainer (1994): Lohnpolitik in den Betrieben, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 6.1.1994.
- Hirsch, Joachim (1990): *Kapitalismus ohne Alternative?* Hamburg.
- Hoffmann, Aline/Schulten, Thorsten (1995): *European Works Councils in Action*, Warwick Papers on Industrial Relations (im Erscheinen).
- Hyman, Richard (1992): Trade Unions and the Disaggregation of the Working Class, in: Regini, Marino (ed.), *The Future of Labour Movements*, London, S. 150-168.
- Junne, Gerd (1989): Aufstieg und Verfall kritischer Forschung über multinationale Unternehmen, in: Hartmut Elsenhans u.a. (Hrsg.), *Frankreich, Europa, Weltpolitik. Festschrift für Gilbert Zieburg zum 65. Geburtstag*, Opladen, S. 400-410.
- Köhler, Oliver (1994): Standortsicherung per Betriebsvereinbarung? in: *Die Mitbestimmung* Nr.5, S. 46-47. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990): Lohnverhandlungen in Europa, in: *Soziales Europa*, Beiheft Nr. 2.
- Krieger, Hubert/Lange, Ralf (1992), Zwischen Maastricht und neuen Managementkonzeptionen, in: *Die Mitbestimmung* Nr. 12, S: 14-18.
- Levinson, Charles (1975): *Gewerkschaften, Monopole, Konzerne. Die internationale Gewerkschaftsbewegung und die Multinationalen Konzerne*, Köln.
- Lipietz, Alain (1991): Die Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit am Vorabend des 21. Jahrhunderts, in: *Leviathan* Nr. 1, S. 78-101.
- Marginson, Paul (1992): European Integration and Transnational Management-Union Relations in the Enterprise, in: *British Journal of Industrial Relations* 30 (4), S. 529-545.
- Marginson, Paul/Buitendam, Arend/Deutschmann, Christoph/Perulli, Paolo (1993): The emergence of the Euro-company: towards a European industrial relations?, in: *Industrial Relations Journal* 24 (3), S. 182ff.
- Marginson, Paul/Sisson, Keith (1994): The Structure of Transnational Capital in Europe: the Emerging Euro-Company and its Implications for Industrial Relations, in: Hyman, Richard/Ferner, Anthony (eds.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford, S. 15-51.
- Mertes, Volker (1994): *Europaweite Kooperation von Betriebsräten multinationaler Konzerne, Das Beispiel des Volkswagen-Konzerns*, Wiesbaden.

- Milsome, Sue (1993): The Impact of Japanese Firms on Working and Employment Practices in British manufacturing industry, Industrial Relation Services London.
- Müller, Frank, (1994): Das Transnationale Unternehmen in der europäischen Automobilindustrie: Neuere Entwicklungen, in: Die Betriebswirtschaft DBW 54, S. 315-326.
- Müller, Frank/Purcell, John (1992): The Europeanisation of manufacturing and the decentralisation of bargaining: multinational management strategies in the European automobile industry, in: International Journal of Human Resource Management, 3 (1), S. 15-34.
- Munz, Sonja/Nerb, Gernot (1994a): Mechanisms for Information and Consultation of Workers in Multinational Undertakings, ifo Institute for Economic Research, July, Ms.
- Munz, Sonja/Nerb, Gernot (1994b): Wie sieht die Unternehmenspraxis vor Einführung Europäischer Betriebsräte aus?, in: ifo-Schnelldienst 29, S. 11ff.
- Narr, Wolf-Dieter/Schubert, Alexander (1994): Weltökonomie. Die Misere der Politik, Frankfurt a.M.
- Oliver, Nick/Wilkinson, Barry (1992): The Japanization of British Industry. New Developments in the 1990s, Oxford (Second Edition).
- Rat der Europäischen Union (1994): Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrates oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L254 vom 30.9.94, S. 64-72.
- Röttger, Bernd (1993): Akkumulation und Regulation in der EG-metropolitanen Integration. Zur Dialektik von Vereinheitlichung und Fraktionierung in Europa, Arbeitspapier des Institut für Internationale Politik, Nr. 022, Oktober.
- Schmitz, Klaus (1992): Subsidiarität, ein belasteter Begriff feiert Auferstehung, in: WSI-Mitteilungen Nr.12, S. 833-836.
- Schulten, Thorsten (1992): Internationalismus von unten. Europäische Betriebsräte in Transnationalen Konzernen, Marburg.
- Schulten, Thorsten (1993): Europäische Betriebsräte in der Praxis, Erste Erfahrungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit von Arbeitnehmervertretern in Transnationalen Konzernen im Bereich der europäischen Nahrungsmittelgewerkschaften (Studie erstellt im Auftrag der Hans-Böcker-Stiftung), Mai.
- Schulten, Thorsten (1995): "Europäische Betriebsräte" - Stand und Perspektiven einer europaweiten Regulierung der Arbeitsbeziehungen auf der Ebene Transnationaler Konzerne, Wien (im Erscheinen).
- Servan-Schreiber, Jean-Jacques (1969): Die amerikanische Herausforderung, Hamburg.

- Sisson, Keith/Waddington, Jeremy/Whitston, Colin (1992): The structure of capital in the European Community: The size of companies and the implications for industrial relations, Warwick Papers in Industrial Relations Nr. 38, February
- Stoop, Sjef (1993): Internationalization of Trade Union Activity, A discussion paper, Amsterdam, Ms.
- Stoop, Sjef (Red.) (1994): Der Eurobetriebsrat - einen Schritt voraus. Eine Untersuchung zum Erfolg von Eurobetriebsräten, Untersuchung im Auftrag des FNV Centrum Ondernemingsraden, Februar.
- Streeck, Wolfgang/Vitols, Sigurt (1993): European Works Councils: Between Statutory Enactment and Voluntary Adoption, WZB-Discussion Paper FSI 93-312, Berlin.
- Thüsing, Rolf (1994): Europäischer Betriebsrat, in: IW-Gewerkschaftsreport Nr.2, S. 25-29.
- Tudyka, Kurt P. (1986): Die Weltkonzernräte in der Krise, in: WSI-Mitteilungen Nr. 4, S. 324 ff.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD 1993), World Investment Report 1993, Transnational Corporations and Integrated International Production, United Nations, New York.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD 1994), World Investment Report 1994. Transnational Corporations, Employment and the Workplace, United Nations, New York and Geneva.
- Wolf-Doettinchem, Lorenz (1994): "Sehr kostspielig. Die Unternehmen werden immer internationaler, die Politiker hinken der Globalisierung derweil weit hinterher", in: WirtschaftsWoche Nr. 38 vom 16.9.1994, S. 41-48.
- Wortmann, Michael/Dörrenbächer, Christoph (1994): An Assessment of the Quantitative Impact of the Proposed Directive on European Works Councils. Report for DG V of the European Commission, June.
- Zürn, Michael (1992): Jenseits der Staatlichkeit: Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung, in: Leviathan 4, S. 490-513.

Nikos Kotzias

Zur Renaissance nationaler Macht- und Interessenpolitik in der EU

I. Die EG nach Maastricht

Die Organisationsstruktur und der Organisationsgrad der europäischen Integration haben sich in den letzten 40 Jahren stark gewandelt. Immer mehr Macht und Befugnisse wurden in Brüssel akkumuliert. Die Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren verdichteten und intensivierten sich. Der Integrationsprozeß hatte also eine "steigende reale Tendenz". Gleichzeitig aber wurden auch negative Elemente akkumuliert, wie z.B. undemokratische Strukturen und Verhältnisse, die in der heutigen Konstellation als Multiplikatoren einer Krise fungieren können. Je mehr also die Integration voranschreitet, desto tiefer und mehr Gebiete und Politikfelder umfassend kann die Wirkung einer Krise sein. Je stärker der Attraktor der Integration und ihre Umstrukturierung wird, desto stärker sind die Bifurkationen, desto mehr können sich diese in Krisensituationen der Struktur eines Chaos nähern.

Die Maastrichter Verträge wurden unterschrieben, als Europa und die Welt sich im Übergang von einer relativen Ordnung zu einer instabilen Lage (mindestens für Osteuropa und von dort rückwirkend auf ganz Europa) befand. Die innere Logik der Maastrichter Verträge war die Logik der vorangegangenen Phase von 1984 bis 1989, die im Zeichen der Einheitlichen Europäischen Akte und des Binnenmarktprojekts stand. Alles schien sich auf eine "lineare Gleichung" hin zu bewegen. Dies aber war 1991 mit Sicherheit nicht mehr der Fall. Man feierte die Maastrichter Verträge als die Eröffnung der nächsten Integrationsphase, obwohl sie im Grunde genommen nur die Verträge einer auslaufenden Phase waren, d.h. Texte, die von den Verhältnissen der Vergangenheit bestimmt wurden und nicht die kommenden Reorganisations- und Destabilisierungsprobleme berücksichtigten. Dieses "Mißverständnis" des historischen Ortes und der Perspektive der Maastrichter Verträge erschwerte den europäischen Einigungsprozeß und machte die nötige rechtzeitige Anpassung und Revision schwieriger.

Nach dem Zusammenbruch des "Ostens" und dem Vertragswerk von Maastricht, konnte - angesichts der Beitrittswünsche aus Osteuropa sowie der Unterordnung des Ostens unter die politischen und ökonomischen Entscheidungen und Orientierungen der Mächtigsten im Westen - der Eindruck entstehen, als stünde nunmehr eine einfache Ausdehnung der westeuropäischen Verhältnisse und Integrationsvorgänge bevor. Man wurde sich allerdings nicht dessen bewußt, daß sich die EU nicht nur von ihrer vorhergehenden relativen Stabilität verabschieden, sondern auch aus ihrem relativen Gleichgewicht entfernen würde; d.h. je deutlicher sich derzeit die EG in eine neue Phase ihrer Entwicklung hineinbewegt, um so sensibler wird sie für Anstöße von außen und für innere Widersprüche.

Die EU und Europa versuchen also, sich - nach den Ereignissen der letzten fünf Jahre - auf ein neues Gleichgewicht hin zu bewegen. Im Verlauf dieser Bewegung ergeben sich neue Interessen-, Ideologie- und Akteurskonstellationen, die die EG durchaus aus ihrer bisherigen Bahn werfen könnten. So kommen nationalistische Gefühle hoch, hegemoniale Träume, neue Kräfteverhältnisse und der Wunsch, diese auch unmittelbar machtpolitisch zum Ausdruck zu bringen. Jede Seite macht sich neue Gedanken und Hintergedanken über die Zukunft Europas. Der ECU ist jetzt z.B. für viele unwichtiger als die Erhaltung der DM. Die eigenen nationalen Interessen sind stärker als die gemeinsame europäische Haltung in der GATT-Runde. Die Interessen an der Gewinnung neuen Einflusses im Osten werden allmählich mehr berücksichtigt als der Frieden im Osten und auf dem Balkan. Die eigenen engen Interessen an einheimischen Märkten gelten mehr als die Währungsunion usw. usf.

Es ist klar, daß diese Renationalisierungswelle vor der Tür der EG steht. Allerdings führt sie nicht unmittelbar zu ihrer Auflösung, wie man es sich vielleicht (je nach Standpunkt), wünscht oder befürchtet. Vielmehr kann es auch - was momentan als wahrscheinlicher gelten muß - zu einer Umorganisation kommen, in der sich das neue Kräfteverhältnis zwischen den EG-Hauptakteuren (und nicht nur den Nationalstaaten) widerspiegelt und wodurch es wiederum neue Anstöße zur Umgestaltung dieses Verhältnisses geben kann. Zugleich können dabei aber auch räumliche, institutionelle, politische Umstrukturierungen stattfinden. Überdies bietet dieser Prozeß der Umstrukturierung neuen Raum für nationalistische Kräfte, die die Renationalisierungstendenzen nicht einfach zur Verstärkung ihrer eigenen Nationalakteure ausnutzen wollen, sondern zur Verstärkung der Tendenzen der EG-Umwandlung in einen deregulierten freien Markt. Schließlich kann und muß diese Phase der Reorganisation der EG von den radikaldemokratischen Kräften zu ihrer tiefgreifenden Demokratisierung genutzt werden.

1. Anpassungs- und Umstrukturierungsvorschläge

Die Bildung der EWG/EG durch die Initiativen einer Reihe westeuropäischer Staaten war bekanntlich - politisch - durch die Systemauseinandersetzung und - materiell-ökonomisch - durch die Zwänge des internationalen Wettbewerbs geprägt. Ihre Weiterentwicklung, insbesondere nach der Krise der östlichen Regime, war charakterisiert von der Unterordnung der politisch-demokratischen Formen unter die unmittelbare Logik des Kapitals und seiner Akkumulation. Diese Unterordnung der politischen Frage unter die ökonomische wurde von der noch größeren Unterordnung der sozialen Frage begleitet.

Die Nationalstaaten haben nicht nur die EWG/EG geschaffen. Über die Tätigkeit ihrer Institutionen wurden auch bestehende Mechanismen, Funktionen und Institutionen des Nationalstaates umstrukturiert. Sie wirkten auf die Institutionen des Integrationsprozesses ein und erlebten deren Rückkoppelung auf sich selbst. Dadurch haben sie sich nicht nur verflochten, sondern auch gegenseitig beeinflusst. Auf dieser Grundlage bildete sich die EG als ein System heraus - mit seinen wichtigsten Untersystemen, den

Nationalstaaten sowie den Mechanismen und Institutionen des Integrationsprozesses (letzere wurden oft fälschlicherweise mit der EG gleichgestellt). Da sich dieses System gegenwärtig grundlegend umstrukturiert, greifen die politisch vorherrschenden Weichenstellungen - "Erweiterung oder Vertiefung", "Realisierung der Maastrichter Beschlüsse oder Renationalisierung" - zu kurz. Ein angemessener Begriff der Umstrukturierungstendenzen, die sich in räumlichen (geographische und thematische Ausdehnung) und zeitlichen (mehrere Geschwindigkeiten, time-lags) Dimensionen vollziehen, ist dadurch nicht zu gewinnen.

Durch den Zusammenbruch der Regime in Osteuropa ändern sich die Beziehungen zwischen den schwächeren Ländern Europas und den Kern-Ländern (hauptsächlich den Gründungsmitgliedern). Einerseits entstehen zwischen einigen Ostländern und dem Kern der EG neue dichte Beziehungen; andererseits differenzieren sich die Beziehungen zwischen den EG-Mitgliedern. Länder und Gebiete, die bis 1989 der EG (räumlich) "entfernt" oder (politisch) "neutral" gegenüberstanden, stehen ihr heute viel näher als die ehemalige "eigene Peripherie". Es findet also eine geographische und geopolitische Umstrukturierung statt, die die zukünftige räumliche Erweiterung und die Vertiefung der EG im Kontext der Umgestaltung Gesamteuropas bestimmen bzw. beeinflussen wird. Gegenwärtig hat sich die Bereitschaft zur Übertragung von Politikfeldern auf die EU, d.h. zugleich die Kompetenzübertragung von den Nationalstaaten auf internationale Organisationen und Institutionen, gegenüber dem Zeitpunkt, als die Maastrichter Verträge unterschrieben wurden, vermindert. Es ist daher kein Zufall, daß einflußreiche Interessengruppen in Deutschland nicht mehr bereit sind, die DM durch den ECU zu ersetzen. Fragen der Industriepolitik, obwohl in den Maastrichter Verträgen aufgewertet, sind längst noch nicht geklärt. Weiterhin unklar und umstritten ist auch die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

Der Zeitplan von Maastricht - besonders die dritte Phase der WWU - wird wahrscheinlich nicht mehr zur Anwendung kommen. Es gibt fast niemanden unter den Mächtigen, der an seiner genauen Einhaltung Interesse hätte. Diejenigen Kräfte, die in der EG über strukturelle Macht (Deppe 1991, Strange 1988) verfügen, wollen eine Politik durchsetzen, mit der sie - über die EG- Institutionen und -Verträge - die Wirtschaftspolitik der schwächeren Länder deregulieren und diese gleichzeitig als "Hinterhof" im internationalen Wettbewerb beherrschen können.

Dennoch gibt es innerhalb der EU einen Konsens darüber, daß - insbesondere ihre Institutionen, die durch neue Entscheidungsbefugnisse und -prozeduren gestärkt werden sollen - reformiert werden müssen, um die neue Lage und die Herausforderungen zu bewältigen. Es geht dabei nicht so sehr um die Erweiterung der Kompetenzen der EU-Institutionen, sondern um die Art, "wie diese Kompetenzen organisiert und ausgeübt werden". So soll die EU dazu befähigt werden, die vorgesehenen neuen Mitglieder aufzunehmen und gleichzeitig handlungsfähig zu bleiben (Poncet 1994).

2. Die neuen Ziele: Gemeinsame Außenpolitik und Osterweiterung

Es ist bekannt, daß jetzt - insbesondere nach dem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen mit Österreich und den zwei skandinavischen Ländern - die Osterweiterung als vorrangiges Ziel der EU gilt. Schon wird die Frage gestellt, ob nicht vielleicht Deutschland mit der Osterweiterung der EU "genau den Zwängen einer geschlossenen supranationalen Gemeinschaft entgehen" will (Grunenberg 1994). Sicher wird "diese Erweiterung notwendigerweise zu einer Verwässerung der Gemeinschaft führen" und es gibt Kräfte, die die Osterweiterung zum Anlaß nehmen, im Namen "dieser Verwässerung" eine Kerngruppe zu bilden, die "die Integration europäischer Staaten weiter vorantreib(t)" (Bertram 1994).

Nach den Gemeinschaftsregeln müssen die Eintrittskandidaten bereit und fähig sein, den "Acquis communautaire" zu übernehmen und anzuwenden, "dem Wettbewerb in der EU" sowie den inneren "wirtschaftlichen und innenpolitischen Belastungen" standzuhalten, über die nötigen rechtlichen und administrativen Kapazitäten und Rahmenbedingungen zu verfügen (Deubner 1994: 16). Diese Voraussetzungen fehlen bei den Ländern Zentral- und Osteuropas. Außerdem scheint es unmöglich, z.B. die EG-Agrarpolitik nach einer Osterweiterung wie bisher zu finanzieren (ebd.: 17). Die Osterweiterung ist also schwierig, weil sie (a) Geld erfordert, das derzeit nicht zur Verfügung steht, und (b) weil es Mitgliedstaaten der EU gibt, die gegen zusätzliche finanzielle Lasten Widerstand leisten werden (Tebbe 1994: 393).

Der Vorschlag, daß den Schwierigkeiten der Osterweiterung durch die Schaffung eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten begegnet werden soll, steht allerdings im Gegensatz zu den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen (21. und 22.6.93). Dort wurde festgelegt, daß jede Osterweiterung an der Kapazität und "Fähigkeit der Union" zu messen sei, um so zu verhindern, daß der Integrationsprozeß darunter leide.

3. Für einen neuen demokratischen Integrationsattraktor

Die Bildung eines europäischen Systems wird mit Methoden und Strukturen hervorgerufen, die hinter den erkämpften demokratischen Strukturen und Rechten auf der Ebene des Nationalstaates zurückbleiben. Gleichzeitig verstärkt die Rückwirkung des Integrationsprozesses auf die Nationalstaaten die existierenden autoritären Tendenzen innerhalb ihrer politischen Institutionen. In diesem Prozeß der Rückkoppelung und der Bildung eines EU-Systems sind die Rollen, Rechte und Einflußmöglichkeiten der Nationalstaaten sehr unterschiedlich. Einige Länder haben nur einen geringen Einfluß auf den Integrationsprozeß. Anderen - stärkeren - Mitgliedstaaten fällt hingegen die Rolle "hegemonialer Spieler" zu. Sie bestimmen die Spielregeln und zwingen den schwächeren Ländern bestimmte Politikmodelle auf (vgl. z.B. die Anpassung der Nationalbanken an das Bundesbankmodell über die Bildung einer Europabank) Und doch ziehen es die schwächeren Länder vor, in der EU zu bleiben und dort teilweise Objekte von Großmachtspolitik zu werden, denn sie wissen, daß sie außerhalb der EU nicht

einmal über formal gleiche Rechte gegenüber den europäischen Großmächten verfügen würden. Es gab in der EG stets nationalstaatlich organisierte Hauptkräfte (vor allem Deutschland und Frankreich), ihre Bündnispartner (wie Luxemburg oder Spanien) und schließlich die "Stützpunkte" (z.B. Irland und Griechenland). Diese Ungleichheit zwischen den Mitgliedsländern der EU darf die Analyse der Beziehungen zwischen EU und Nationalstaat auf der einen sowie zwischen Integrationsprozeß und Demokratie auf der anderen Seite nicht außer acht lassen; zumal im Namen der Demokratie die Hierarchie der nationalstaatlichen Akteure innerhalb der EG noch intensiver gestaltet und legitimiert werden soll.

In der derzeitigen krisenhaften Situation entfernt sich die EU von ihrem "Gleichgewicht". Sie befindet sich in einer Lage, in der stärkere Änderungen als sonst möglich werden. Einige wollen diese Lage dazu nutzen, um die "demokratische Frage" durch die "nationale Frage" zu ersetzen, bzw. diese von der demokratischen und der sozialen Frage zu trennen (Renationalisierungspolitik). Andere wiederum setzen auf den alten Integrationsattraktor; die "demokratische Frage" dient ihnen dazu, die Vorrechte ihrer eigenen Länder formal-juristisch noch mehr abzusichern bzw. zu erweitern.

Nach Ansicht mehrerer Autoren und Regierungsberater der stärkeren EU-Länder sollen institutionelle Verfahrensänderungen die erweiterte EU "effizienter" machen. Von einigen Führungseliten sind inzwischen die großen Pläne für eine Politische Union aller Mitgliedsstaaten fallengelassen worden. Einige - wie der CDU-Politiker Lummer - sind der Meinung, daß die Osterweiterung die Einheitswährung "in Frage" stellt und daher nicht "zu forcieren" sei (Lummer 1994). Der Integrationsprozeß soll geographisch ausgedehnt; seine Vertiefung allerdings soll auf einige Länder beschränkt bleiben. Das Dilemma "Erweiterung oder Vertiefung" soll durch eine Umstrukturierung der Politikfelder, der Institutionen und der Integrationsgeographie der EU aufgehoben werden - mit dem Ziel, ein "Europa à la Carte" oder ein "Europa der variablen Geometrie" oder ein "Kerneuropa" zu schaffen. Die bisher bestehende, relative Gleichberechtigung der Mitgliedstaaten soll aufgehoben werden. Denn diejenigen Nationalstaaten, die über strukturelle Machtvorteile verfügen, wollen diese Macht auch institutionell - durch Sonderrollen bzw. -rechte im EU-System - absichern (Weidenfeld 1993, Weidenfeld 1994, Europaparlament 1994, CDU/CSU 1994).

Neben diesen Vorschlägen zur institutionellen Umstrukturierung gibt es aber auch die anscheinend entgegengesetzte Meinung, derzufolge das institutionelle Gefüge der EG abgebaut und die EU als eine Art "freier Markt" gestaltet werden soll. Die heutige Gemeinschaft soll entinstitutionalisiert, der Binnenmarkt zu einem gesamteuropäischen Wirtschaftsraum ausgebaut werden. Auch dieser Vorschlag will letztlich den stärkeren Nationalstaaten und den transnationalen Konzernen Freiräume schaffen, die sie - durch Abschaffung bestehender Institutionen und Regulationsformen - in die Lage versetzen, ihre Macht gesamteuropäisch zu entfalten.

Die beiden oben genannten Vorschläge reflektieren aber auch die vorhandene Unsicherheit über die Zukunft des Europaprojektes. Klar ist, daß diese Vorschläge bestehende Hierarchien verfestigen und die EU für die stärksten Akteure "effizienter" ma-

chen. Die Gegenüberstellung von Effizienz und Demokratie impliziert nicht allein eine undemokratische Strategie, sondern auch eine Abwertung der Bedeutung der sozialen wie der demokratischen Frage für die Integrationspolitik. Solche Strategien unterschätzen freilich die Bedeutung von Demokratie und einer aktiven Sozialpolitik für die wirtschaftliche Produktivität und Effizienz. Es kann nicht akzeptiert werden, daß die Europäische Union mit Methoden und Strukturen geschaffen wird, die mit den demokratischen und sozialpolitischen Strukturen der Mitgliedsstaaten nicht übereinstimmen bzw. diese aushöhlen.

Es gibt aber noch eine dritte Alternative. Statt Bündnisse für die Verteidigung des heutigen Integrationsattraktors oder des Nationalstaates zu schließen, sollte versucht werden, das Konzept eines demokratisch orientierten Attraktors der Integration zu erarbeiten. Hierzu gehören z.B. Elemente einer unmittelbaren und direkten Demokratie sowie soziale und rechtsstaatliche Institutionen, die den Weg in eine nicht-hierarchische und multikulturelle Gesellschaft eröffnen. Vorschläge, die in diese Richtung weisen, stehen in völligem Gegensatz zu den derzeit vorherrschenden Umstrukturierungskonzepten, da sie versuchen, die Post-Maastricht-Krise im Sinne einer langfristigen demokratischen Strategie produktiv zu nutzen.

II. Die politischen Vorschläge

1. Kerneuropa, Europa à la carte und das Europa mehrerer Geschwindigkeiten

Die großen Mitgliedsstaaten der EU geben die "Reform" als vordringliche Aufgabe aus. Wir haben bereits gezeigt, daß die jeweiligen "neuen Nationalinteressen" als europäische Interessen vorgestellt werden, wobei "im Falle Deutschlands dieses gesamt-europäische Phänomen jedoch eine besondere Note" erhält (Ash 1993: 36). Natürlich gibt es keine einheitlichen europäischen ad-hoc Antworten auf die existentiellen Grundfragen für die Zukunft des Kontinents; vielmehr bestehen verschiedene national definierte Europainteressen und -perspektiven. Die bekanntesten Reformvorschläge kommen aus Frankreich (Mitterand, Balladur), Belgien (Dehaene), Großbritannien (Major) und Deutschland (in der Diskussion fand vor allem das bereits erwähnte CDU/CSU-Papier die größte Beachtung). Allerdings sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Vorschlägen in der öffentlichen Diskussion nicht genügend berücksichtigt worden. Es gibt einen deutlichen Unterschied zwischen dem Modell "mehrerer Geschwindigkeiten", dem der konzentrischen Kreise, wonach nicht jeder in einen Kreis - insbesondere in den Kernkreis - eintreten kann, und schließlich Majors "à-la-carte"-Vorstellung über eine Teilmitgliedschaft, die "von einer umfassenden Integration aller Staaten Abschied nimmt" (Fastenrath 1994).

In dieser Debatte über die künftige EU-Entwicklung sind drei Optionen zu erkennen:

- Im Integrationsprozeß gibt es (bzw. soll es geben) objektiv mehrere Geschwindigkeiten. Im ungleichen Integrationstempo bewegen sich freilich die verschiedenen Integrationsgeschwindigkeiten in die gleiche Richtung. Die gleichen Ziele werden eben in unterschiedlichen Zeiträumen erreicht. Alle Züge - Inter-City, D-Züge und Eilzüge - werden irgendwann am gleichen Europa-Bahnhof ankommen. Die Verträge von Maastricht basieren auf diesem Modell.
- Im Maastrichter Vertrag sind allerdings auch Elemente der zweiten Variante enthalten. Danach werden die Unterschiede zwischen der Rolle der Staaten im Integrationsprozeß nicht vom Tempo, sondern von der Tatsache bestimmt, daß an verschiedenen Politikbereichen unterschiedliche Länder teilnehmen. Dies ist das Europa "à la carte", in dem in verschiedenen Politikfeldern eine unterschiedliche Intensität der Teilnahme vorgesehen ist. Wie Major sagte, muß es keinen festen Kern geben, sondern mehrere Gruppen von Staaten, die sich bei der Lösung bestimmter Aufgaben jeweils besonders nahe stehen. Auch in diesem Modell wird letztlich ein Kern von Ländern unterstellt, die an allen Politikfeldern teilnehmen. Neben den Ländern, die an der Vergemeinschaftung eines Politikbereiches gern teilnehmen wollen, aber dazu nicht in der Lage sind ("Konvergenzindikatoren"), und derjenigen Gruppe von Ländern, die in besonderen Politikfeldern (z.B. der Sozialpolitik) ein Opting-out ausüben, wird sich eine dritte Gruppe bilden (bzw. sich weiter verfestigen), die über die strukturelle Macht verfügt, einzelne Bereiche der Integrationspolitik so zu definieren und durchzusetzen, daß sie zugleich aktiv an deren Vergemeinschaftung teilnehmen.
- Schließlich gibt es eine dritte Option, derzufolge sich alle Kernmitglieder "an allen Politikbereichen beteiligen", "gemeinsame Initiativen" ergreifen und ein "gemeinschaftsorientiertes Handeln" verfolgen (CDU/CSU 1994).

2. Das CDU/CSU Papier

Die gegenwärtigen Diskussionen um die Zukunft Europas beziehen sich nicht in erster Linie auf die Schwächen und Widersprüche des Maastrichter Vertrags. Es geht also nicht um eine positive Verarbeitung jener Erfahrungen, die in den vergangenen beiden Jahren gemacht wurden. Vielmehr geht es darum, daß der Maastrichter Vertrag die neuen Kräfteverhältnisse und Interessen, die sich jetzt in Europa formieren, nur unzureichend widerspiegelt. Die Kompromisse zwischen der Achse Bonn-Paris einerseits und London und den schwächeren Mitgliedern in der EU andererseits, die sich im Maastrichter-Vertrag artikulierten, entsprechen nicht mehr den heutigen Interessenlagen in der Union. Das CDU/CSU-Papier stellt daher den Versuch dar, eine Alternative zum möglichen Scheitern wichtiger Ziele zu formulieren und neue Kriterien für die Auslese derjenigen Länder, die zum Kern gehören sollen, zu erarbeiten. Der CDU/CSU-Plan für die zukünftige Architektur Europas sieht nicht einfach die Genese eines europäischen Kerns vor; dieser ist bereits in der abgestuften Integration der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) angelegt (Dehaene 1994). Im Unterschied zur monetären Konvergenz plädiert der Plan für die Bildung eines EU-Kerns nach politisch-historischen Kriterien. Schneider vertritt sogar die Meinung, daß das neue "Kerneuropa die Währungsunion ersetzen würde" (Schneider 1994).

Zwischen den neuesten Vorschlägen und dem Maastrichter Vertrag besteht also ein bedeutender Unterschied. Beim Unionsvertrag wurde die Bildung eines Kerneuropas für den Bereich der WWU als eine Art Zwischen- und Übergangsform verstanden. Im Vorschlag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion wird dagegen der Versuch unternommen, einen juristisch abgesicherten, institutionell selbständigen Kern zu bilden, der sich nach eigenen Bedürfnissen entwickeln soll und schnell in Gegensatz zu den anderen EU-Mitgliedern geraten kann. Die Kriterien für die Errichtung eines Kerneuropas werden nicht mehr die der Währungsunion, sondern die einer "Ökonomie der Politik" sein. Einige Mitgliedstaaten werden von diesem Kern ausgeschlossen, nicht nur, weil sie die Kriterien des Unionsvertrags nicht erfüllen, sondern weil sie den heutigen politischen Bedürfnissen von Bonn und (teilweise) Paris nicht entsprechen bzw. nicht nachkommen. Es ist kein Zufall, daß von französischer Seite die ausdrückliche Benennung der Kernländer im CDU/CSU Papier als "besonders lächerlich" bezeichnet wurde. Damit werde vergessen, daß "der 'harte Kern' dem gemeinsamen Interesse Europas" und nicht einzelner Länder "dient" (Boquet 1994). Die französische Seite machte also die deutschen Eliten darauf aufmerksam, daß Hegemonie auch eine entsprechende Kultur erfordert; und gerade auf diesem Gebiet muß die französische Politik einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Achse Bonn-Paris leisten.

Für die regierenden Christdemokraten in Deutschland lautet dagegen die entscheidende Frage: "Wer macht was?" (CDU/CSU 1994). Deutlicher formulierte die amerikanische Presse: "The big flap over the 'Future-of-Europe' paper...says even more about Europe's problems than does the paper itself". Durch die Diskussion sei klar geworden, daß es in diesem Papier nicht nur um die Frage "to where?", sondern vor allem um die Frage "Who will lead Europe?" ging (The Wall Street 1994). Diese klare Fragestellung wird im CDU/CSU-Papier selbst beantwortet. Zwar wird von deutscher Seite nicht direkt die Frage "Who will lead Europe" gestellt; gleichwohl wird indirekt zugegeben, daß die wichtigste Aufgabe der Bildung dieses Kerns vor allem darin besteht, die Benelux-Länder stärker in die deutsch-französische Zusammenarbeit einzubeziehen (CDU/CSU 1994). Die Währungsunion wird als der "harte Kern der politischen Union" bestimmt, in der Deutschland eine hegemoniale Stellung haben wird. Innerhalb dieses Kerns allerdings sollen Deutschland und Frankreich "den Kern des festen Kerns bilden" (ebd.). Daß darin wiederum Deutschland der Kern dieses (engeren) Kernes sein soll, wird in anderen Ländern wohl nicht zu Unrecht befürchtet. Wenn die ganze Reform sich "nach der Eingliederung der Stärke Deutschlands in die europäische Struktur" zu richten habe, so kann dies nur so verstanden werden, daß Deutschland den Versuch unternimmt, die europäischen Strukturen an seine neue Stärke anzupassen. So hat die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Verteidigung, in der alle Mitgliedstaaten der Union denselben "sicherheitspolitischen Status" haben sollen, klaren "Vorrang" (ebd.).

Große Teile der deutschen Eliten betrachten die strategische Neubestimmung Kerneuropas im wirtschaftlichen Bereich und der politischen Ergänzung als die zentrale Aufgabe deutscher Politik. Die Schaffung einer Politischen Union der Kernländer gilt als Orientierungslinie: "Im monetären und damit in einem wirtschaftlichen Kernbereich das Schicksal auf Dauer zu teilen, (verlangt) aber auch eine weitergehende, dauerhafte

politische Gemeinsamkeit ... Eine nur momentane Interessengleichheit ohne dauerhafte politische Einbindung bildet kaum eine ausreichende Grundlage für eine Währungsunion". Eine Währungsunion braucht "eine weitergehende und dauerhafte politische Gemeinsamkeit", an der nur einige Länder teilnehmen können. "Der Vertrag von Maastricht ... sieht deshalb mehrere Geschwindigkeiten vor, den unterschiedlichen Fähigkeiten und Bedürfnissen entsprechend" (Tietmayer 1994: 457f).

3. Kritik am CDU/CSU-Papier

Das Ziel dieses Papiers, das auch in der Sozialdemokratie Zustimmung fand¹, ist also eine Europäische Union, in der die deutschen Nationalinteressen, die Osterweiterung und Vertiefung der Integration auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik zu europäischen Interessen aufgewertet werden. Es ist daher kein Zufall, daß dieses Vorhaben auch in Deutschland heftig kritisiert wurde. Der ehemalige Bundeskanzler Schmidt (1994) bezeichnete die praktische Haltung der deutschen Europapolitik und die Pläne zu ihrer zukünftigen Gestaltung als Ausdruck einer neuen Welle deutscher Überheblichkeit, als eine Politik, "in der allein Deutschland als dasjenige Land erscheint, das zu allen Fragen einen richtigen Kurs hat und das in jedem Falle eine Führungsmacht ist". Dadurch wird verkannt daß "alle uns zwar als die zahlenmäßig Größten sehen, aber keiner Anlaß hat, uns für die Weisesten und Klügsten zu halten" (Schmidt 1994). Für die Kritiker des Papiers bergen "die Vorschläge aus Bonn in sich die Gefahr, ... daß statt eines Kerns eine europäische Spaltung entstehen wird" (Marsh 1994; ebenso Genscher 1994).

Ein solches Kerneuropa würde nach unserer Auffassung zu einer Abkoppelung dieses Kerns führen, die innere Differenzierung der Europäischen Union verstärken und - infolge der Annäherung einiger Ostländer an die EU - zur Abstufung einiger Mitgliedstaaten führen. Auseinandersetzungen in der EU werden dadurch verstärkt. Die vor allem von deutscher Seite verfolgte Osterweiterung und die Institutionenreform wird den entscheidendsten Stabilitätsfaktor in Europa, die EU, destabilisieren und insoweit die Integration ganz Europas in den neu zu schaffenden Strukturen gefährden.²

1 Das CDU/CSU-Papier wurde auch von einigen SPD-Politikern, so von Glotz und Lafontaine, unterstützt. Sie vertreten die Meinung, daß der CDU/CSU-Vorschlag wirtschaftlich hinreichend begründet sei (FAZ 7.9.94). Die meisten europäischen Regierungen dagegen - und in einem bestimmten Grad das Europaparlament - lehnten diesen Vorschlag mit dem Argument ab, daß er nicht nur gegen ihre nationalen Interessen gerichtet sei, sondern auch eine verkürzte ökonomistische Sicht des Integrationsprozesses zum Ausdruck bringe.

2 Nach den Beschlüssen des Europäischen Rates von Ioannina und Korfu müssen der Vertragsrevision Berichte der Zentralinstitutionen der EU vorausgehen. Die Vorschläge von Major, Balladur und von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion geben allerdings keine Bewertung des Maastrichter Vertrages. Sie fragen nicht einmal, ob und wie weit dieser die Integration fördert. Sie scheinen eher von der Frage auszugehen, ob dieser vielleicht "eine nicht verbesserungsfähige Fehlkonstruktion" oder sogar ein Vertrag ist, der "die europäische Einigung nicht nur nicht fördert sondern gefährdet" (Nonnenmacher 1994). Im Hinblick auf die Beschlüsse des europäischen Rates in den Jahren 1995/96 müßte es demgegenüber um die Formulierung von Zukunftsstrategien gehen, die durch die konkreten Erfahrungen mit dem Maastrichter Vertrag legitimiert sind.

Die neuen Tendenzen in der Außen- und EU-Politik Deutschlands verstärken nicht allein die Interessengegensätze mit England, das ohnehin dem Projekt einer Europäischen Union skeptisch gegenübersteht (siehe u.a. Woodhouse 1962, und dela Serre 1987). Sie kollidieren auch und besonders mit den Europa-Vorstellungen Frankreichs und seinem Wunsch, Deutschland über die EU zu kontrollieren (Massip 1964) und die neuen Ostmärkte gleichberechtigt mit Deutschland über die EU-Institutionen zu "verteilen".³ Hieraus könnte sich durchaus eine Krise der Beziehungen innerhalb der Hauptachse der EU, der Achse "Paris-Bonn bzw. Berlin" entwickeln (zur osteuropäischen Haltung Frankreichs vgl. Siegfried Schwarz 1993), vor allem dann, wenn die Vorschläge des CDU/CSU-Papiers realisiert werden sollten.

An den Vorschlägen wird als besonders diskriminierend kritisiert, daß "die Kerngruppe - und nicht die Union als Ganzes - zu bestimmen habe, ob und wann" andere Mitgliedsstaaten "willens und fähig seien", in "der 'ersten Liga' mitzumachen" (Frankenberger). Genauer gesagt, man kann bei der "Revisionskonferenz" von 1996 nicht eine Idee verhandeln, wonach verschiedene Kriterien und Ergebnisse für die verschiedenen Mitglieder vorgesehen werden und bei wichtigen Bündnispartnern, wie z.B. Italien, zusätzliche interne Probleme und innere Spannungen erzeugt werden. Daher ist Widerstand gegen jeden zu erwarten, der versucht, "am Europa der Zwölf, von dem alles ausgehen muß", zu rühren (Mitterand 1994). Sogar die Bruderparteien der deutschen Christdemokraten hielten dieses Papier für ziemlich unklug. So schrieb die englische Presse, daß "for the UK government the contents of the CDU/CSU paper threaten to reopen civil war inside the UK's ruling Conservative party" (Barber 1994).

In Frankreich erkennen schon jetzt einige Kräfte, daß durch die Bildung eines Kernes eine Reihe neuer Probleme und Widersprüche entstehen würden. Frankreich und andere Länder werden "gar nicht so glücklich sein, einer 'Mini-Union' anzugehören, in der natürlich Deutschland dominieren würde". Eine "solche Konstellation wäre für Frankreich politisch belanglos, wenn nicht gar demütigend" (Marsh 1994). Immer stärker wird daher die Ansicht vertreten, daß eine "Währungsunion, die nur aus einigen 'Kernstaaten' bestünde, nicht groß genug wäre, um auf dem gemeinsamen Markt viel Einfluß zu gewinnen" (Marsh 1994).⁴ Paris steht also - so zitiert die FAZ überheblich und zielbewußt aus "Le Monde" - "vor der gefährlichen Alternative, die deutsche Macht zu leugnen oder aber sich ihr zu unterwerfen" (Jetter 1994). Sie verkennt allerdings, daß heute in Frankreich die Stimmung noch anti-europäischer ist als während der Volksabstimmung zu den Maastricht-Verträgen. "Stünde der Maastricht-Vertrag heute zur Diskussion, würde die Mehrheit der Franzosen mit Nein abstim-

3 Dieser Widerspruch artikuliert sich besonders in der Haltung Bonns und Paris gegenüber der letzten Gatt-Runde. Zur Haltung der französischen Politik vgl. Henseleit 1993.

4 Es ist kein Zufall, daß nach einigen Jahren Mitterand auf seinen alten Vorschlag für eine europäische Konföderation, die die Osterweiterung der EU ersetzen sollte, zurückgegriffen hat. Mitterand erklärte mit aller Deutlichkeit: "Ich denke nach wie vor, daß neben der Gemeinschaft eine Struktur geschaffen werden sollte, in der sich alle demokratischen Länder Europas mit denen der EU zusammenfinden". Dieses Gebilde wäre dann eine europäische Konföderation, für die die Festigung der EG-Strukturen absolute Priorität hat (Mitterand 1989). Insofern sollte die Osterweiterung der EU Jahrzehnte um Jahrzehnte ("des dizaines et des dizaines d'anne") andauern (Mitterand 1993).

men" (Grunenberg 1994); und dies um so mehr, falls es dabei um ein Kern- oder sogar Paralleleuropa ginge.

4. Die Gefahr der Spaltung

Das Projekt einer neuen Spaltung der Union und Europas mit der Bildung eines festen Kerns würde den Sieg der ökonomischen Stärke und Macht Deutschlands über die ökonomisch und politisch schwächeren Partner beinhalten. In ihm artikuliert sich der Versuch von Teilen der Bonner Elite, im Bündnis mit einigen politischen Kräften in Paris - gleichsam vom Standpunkt eines "Bismarck'schen Modells der Einigung um den Starken" - die Gesamtinteressen Europas zu definieren. Im Mittelpunkt steht dabei gerade nicht die Schaffung von Organisationen, Mechanismen und Strukturen, die den Übergang der Länder Zentraleuropas zur EG vorbereiten könnten; statt dessen sollen bestehende Institutionen und Räume gespalten werden, was die Gefahr eines Prozesses der völligen Desorganisierung hervorbringt. Im Vordergrund steht allein die Reorganisation der bestehenden EG-Institutionen über die Osterweiterung. Die Möglichkeit, daß dies die positive Reorganisation und Weiterentwicklung der Integration in Frage stellen könnte, wird nicht einmal ins Auge gefaßt.

Sollten einige Länder, die nicht für die "erste Geschwindigkeit" und den "Kern" vorgesehen sind, diese Strategie verhindern wollen, werden Deutschland und Frankreich eine politische Strategie jenseits der heutigen EG/EU verfolgen. So schreibt der bekannte französische Politiker Poncet 1994: Wenn "der Widerspruch einer Gruppe von Ländern die Union daran hindert, die Reformen ins Werk zu setzen, von denen ihre Zukunft abhängt, dann müssen Frankreich und Deutschland daraus die Konsequenz ziehen", d.h. innerhalb "der Gemeinschaft einen 'harten Kern' bilden" und einen "neuen Gründungsvertrag" zwischen den teilnehmenden europäischen Nationen schließen (Lamassoure 1994). Falls "die Regierungskonferenz 1996 kein Resultat hätte, welches ein befriedigendes Funktionieren der Union ermöglicht" wird sich ein "Kerneuropa vom Rest der Gemeinschaft abtrennen" (Poncet 1994). Dadurch werden jedoch die Grundlagen der EU gefährdet und die übrigen Mitglieder unter Druck gesetzt: Entweder wird die EU so umstrukturiert, wie es diese Kreise in Bonn und Paris wünschen, oder die EU wird nicht weiterentwickelt.

Lord Tebbit kommentierte diese Abspaltungspläne folgendermaßen: "If Germany and France wanted to create a single state then they should merge and become a new France-German republic within the EU. They want their cake and they want to eat it" (Webster 1994). Natürlich wissen Frankreich und Deutschland, daß ein Kern innerhalb der EU eine ganz andere internationale Kraft sein wird und die übrigen Europäer viel intensiver an seine Politik und Entscheidungen binden kann als ein "Parallelkern". Daher müssen sie taktieren, um zu verhindern, daß sich über eine mögliche EU-Spaltung oder durch scharfe Differenzen eine Opposition (der schwächeren Länder oder derjenigen, die dieses Projekt aus politischen Gründen ablehnen) gegen das "Kernprojekt" herausbildet. Aus diesem Grund bevorzugen sie die taktische

Parole, "daß die Kerngruppe nur geschaffen wird, um das allgemeine Interesse Europas voranzubringen" (Poncet 1994).

5. Die besonderen Interessen Frankreichs

Bei der Analyse dieser Pläne sollte nicht als selbstverständlich angenommen werden, daß die Achse Bonn-Paris völlig reibungs- und problemlos läuft. Es ist gewiß "für jeden ersichtlich, ... daß Deutschland und Frankreich enger verbunden sind als etwa Frankreich und England" (Schneider 1994). Ebenso gewiß ist aber auch, daß es zwischen Deutschland und Frankreich strategische Interessenunterschiede innerhalb der hegemonialen Achsenkonstellation gibt. Deutschland braucht Frankreich, um seine Politik der Ostintegration voranzubringen. Auch Frankreich kann sich als Großmacht Europas nicht ohne das Zusammengehen mit Bonn behaupten. Immerhin wird ein erster Unterschied darin erkennbar, daß die Pläne Frankreichs für ein Europa der verschiedenen Kreise und Geschwindigkeiten keine Länderliste (wie im Papier der CDU/CSU-Fraktion) enthalten.

Frankreich setzt sich für die Bildung von drei konzentrischen Kreisen in der EU ein: einen für die innere, einen für die militärische, politische und diplomatische und einen dritten Kreis für die kulturelle Zusammenarbeit. "Je mehr Europa sich ausdehnt, desto mehr muß es sich diversifizieren" (Balladur 1994). Dazu kommt, daß die Deutschen auf den Abschied von der DM festgelegt werden sollen. Daher behaupten Franzosen - wie auch die Belgier -, daß das Konzept der Kreise und Geschwindigkeiten schon im Maastrichter Vertrag vorgesehen sei. Ginge es also nach dieser Politik, würden in den inneren Kreis alle diejenigen Länder eintreten, die die im Unions-Vertrag vorgesehenen Voraussetzungen erfüllen. Die Deutschen dagegen meinen, daß erst die Initiatoren eines Kerneuropas die Mitglieder dieses Kerns bestimmen könnten (Economist 1994).

Die Französische Diplomatie ist nicht bereit, Deutschland allein das Zentrum in Europa zu überlassen (Fritsch-Bournazel 1994: 345). Daher muß die Achse Bonn-Paris erhalten und ausgebaut werden. Allerdings könnte eine Paradoxie darin bestehen, daß gerade mit dem engeren Zusammengehen von Frankreich und Deutschland die Interessendivergenzen zwischen beiden Ländern - auch in bezug auf die Integrationspolitik - eher zu- als abnehmen. Die Geschichte Europas in den letzten Jahrzehnten zeigt, daß "das deutsch-französische Sonderverhältnis in Europa" um so schwieriger wird, "je mehr bilaterale und auch europäische Gemeinsamkeit angestrebt wird" (Fritsch-Bournazel 1994: 343). "There are critical differences between France and Germany. Like a couple whose relationship is on the wane, these two partners feel that they have to reassert their love for each other more frequently in order to bridge the growing gulf between them". Solche Differenzen sieht die britische "Times" insbesondere auf den Gebieten vom "free trade, the CAP, Europarlament" and "the role of the nation state" (Times 1994). Auch bei der Debatte über die institutionellen Reformen der EU gibt es solche Differenzen: während Deutschland der Kommission mehr Befugnisse zugestehen möchte, wollen die Franzosen diese zu einer Art "Verwaltungsstelle" des Rates abstufen.

Paris und Bonn wollen die EU zu einer Weltmacht machen. Diesem "Anspruch (ist) kein einzelnes Mitglied der Gemeinschaft gewachsen, auch nicht Deutschland. Wirtschaftsraum oder Weltmacht: das ist die zentrale Frage, von deren Beantwortung der Rest abhängt" (Poncet 1994). Die Strategie, die Paris und Bonn erarbeiten wollen, sucht nach gemeinsamen Antworten; zum einen auf ökonomische Herausforderungen wie den "Niedergang der industriellen Wettbewerbsfähigkeit", zum anderen auf politische Aufgaben, z.B. "die Ungewißheit in bezug auf Rußland, den Druck des Islams, den Rückzug der Vereinigten Staaten" (Poncet 1994).

6. Die Haltung der britischen Konservativen

Der europäische Integrationsprozeß ist nach der Vereinigung Deutschlands ins Stottern geraten, da sich die Prioritäten der deutschen Außenpolitik nach Osten verschoben haben. Deutschland dringt nicht mehr in erster Linie auf den Souveränitätstransfer an die Europäische Union. Die Erlangung der vollen Souveränität - unter Berücksichtigung der heutigen Interdependenz-Beziehungen und gegenseitigen Abhängigkeiten - und die Stärkung der deutschen Machtposition "in der Mitte Europas" haben auch den Wandel der strategischen Konzepte in der Europapolitik bestimmt. Deutschland will nunmehr den Osten - auch über eine EU-Erweiterung - unter seinen unmittelbaren Einfluß bringen, um erst danach in die dritte Phase der Wirtschafts- und Währungsunion einzutreten. Diese Umorientierung verstärkt die Spannungen zur Politik Großbritanniens. Einerseits sind einige britische Politiker noch besorgter wegen der angeblichen "Verdeutschung" der EU. Garten (1992) - Berater des US-Außenministeriums - schreibt, man befinde sich nicht vor einer "Europäisierung Deutschlands", sondern vor der Verwandlung Europas in eine breite DM-Zone, analog zur Yen-Zone in Fern-Ost, also vor einer möglichen "Verdeutschung Europas".

Andererseits freuen sich die anti-europäischen Kräfte in Großbritannien, die die EU auf eine Freihandelszone reduzieren wollen, über die Abkehr der politischen Debatte von der Perspektive der Vertiefung der Integration. Bedeutende Teile der Eliten Großbritanniens wollen z.B. die Weiterentwicklung der EU zu einer gesamteuropäischen Freihandelszone verhindern. Der Integrationsprozeß soll so verlaufen, daß die nationalstaatliche Souveränität nicht weiter beeinträchtigt wird. Mit anderen Worten: der Integrationsprozeß soll vor allem dazu beitragen, die Defizite des Nationalstaates in der heutigen internationalen Politik zu überwinden. Die gleiche Linie, gegen jedwede Verstärkung und Vertiefung der EU, verfolgen nationalistisch gesinnte Kräfte auch in anderen EU-Staaten.

Einige Kreise Großbritanniens unterstützten sogar das Projekt "Kerneuropa". Sie hoffen, daß der "äußerste Kreis", nämlich eine einfache Freihandelszone, auf die inneren Kreise desorganisierend zurückwirken muß und daher die Politik des eigenen Staates stärkt (Economist 1994). Die britische Regierung legt Wert darauf, daß solche "Hintergedanken" über die verschiedenen EU-Zukunftskonzepte nicht direkt und öffentlich ausgeprochen werden. Obwohl es hinreichend bekannt ist, daß die britische Regierung für eine EU-Freihandelszone optiert, will sie sich öffentlich nicht darauf

festlegen lassen. Premierminister John Major kritisierte die Unterstellung, daß Großbritannien sich *nur* für eine Freihandelszone in Europa einsetze, als eine "caricature" (Major 1994) seiner "Linie". Es soll verschwiegen werden, "that there are not two approaches to Europe among the Governments of the Union, but one or twelve. One because we are all firmly committed to a strong and effective EU ... But twelve because no two Governments have identical approaches" (ebd.).

Major favorisiert ein "Europa der Nationalstaaten": "The Nation State will remain the basic political unit in Europe". Die demokratische Legitimität wird nicht vom Europaparlament, sondern auch weiterhin von den nationalen Parlamenten kommen. Deshalb muß die EU auf "flexibility" und "greater tolerance of diversity" basieren. Gleichzeitig sollte jedes Mitglied "be excluded from an area of policy in which it wants and is qualified to participate". Damit wendet sich Großbritannien entschieden gegen die Bildung eines Kerns in der EU. Die wirkliche Gefahr "in talk of a hard core" ist die Idee einer "union in which some would be more equal than others" (ebd., Silva 1994, und Martino 1994). Die verschiedenen Geschwindigkeiten führen also letztlich - so der Kern von Major's Argumentation - zu einer neuen Machthierarchie zwischen den westeuropäischen Großmächten.

Die britische Haltung ist sehr widersprüchlich. Premierminister Major lehnte im September 1994 das Konzept eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten hart ab, obwohl er vier Monate zuvor für ein solches Konzept plädiert hatte. Großbritannien kann und will nicht an der Wirtschafts- und Währungsunion der verschiedenen Geschwindigkeiten teilnehmen, besteht jedoch gleichzeitig auf einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Marsh 1994). Die britische Politik ist in erster Linie darauf gerichtet, die Bildung einer politischen Großmacht im Zentrum des Kontinents zu verhindern. Ein hoher Kommissionsbeamter hat sogar vermutet, daß die Engländer die Ost-Erweiterung nur deshalb unterstützen, weil sie die Integration - genauer: den Prozeß ihrer Vertiefung - stören wollen (Tebbe 1994: 393).

7. Wozu Kerneuropa?

Das europapolitische Konzept des CDU/CSU-Papiers zielt nicht auf eine Überwindung des Nationalstaates. Vielmehr formuliert es eine Strategie, die die Interessen des deutschen Staates und Kapitals am effektivsten zu vertreten versucht. Während die britischen Interessen darauf ausgerichtet sind, die Machtbalance zwischen den Nationalstaaten im Integrationsprozeß nicht zu verändern, will die CDU/CSU-Strategie den Integrationsprozeß grundlegend umstrukturieren. Deutsche Interessen sollen besser vertreten werden; nicht zuletzt durch eine Stärkung der deutsch-französischen Achse, durch die Deutschland bei der Ausdehnung seiner politischen und wirtschaftlichen Macht nach Osten von Frankreich "Rückendeckung" erfährt. Innerhalb dieser Strategie hat der feste Kern "die Aufgabe, den zentrifugalen Kräften in der immer größer werdenden Union ein starkes Zentrum entgegenzustellen". So soll verhindert werden, daß Europa in "eine eher für Protektionismus anfällige Süd-West-Gruppe unter einer gewissen Anführung durch Frankreich und einer stärker dem freien Welthandel ver-

pflichteten Nord-Ost-Gruppe unter einer gewissen Anführung durch Deutschland zerfällt" (CDU/CSU 1994). Für Deutschland geht es primär darum, daß es bei der Gestaltung der neuen europäischen Architektur nicht nach Westen und innerhalb der EU isoliert wird, daß sich also innerhalb und außerhalb der EU keine "gegen Deutschland gerichteten Allianzen" formieren.

Diejenigen Kräfte, die sich für ein Europa der verschiedenen "Kreise" rund um einen ständigen und stabilen "Kern" einsetzen, verfolgen eine tiefgreifende Umstrukturierung der EU. Die stärksten Mitglieder sollen an allen Politikfeldern teilnehmen, während die übrigen Mitglieder nur an einigen vergemeinschafteten Politikfeldern beteiligt sind. Dieser von deutscher Seite mit dem größtmöglichen Druck unterstützte Plan wird die EU zu einer variablen Geometrie der Felder, Räume und Geschwindigkeiten führen. Mit seiner Verwirklichung würde eine Situation entstehen, in der "das Gemeinschaftsrecht nicht mehr in allen Mitgliedsländern gleichmäßig gelten würde. Auch die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsorgane würde beeinträchtigt, wenn die Mitgliedsländer in unterschiedlichem und wechselndem Maß an Politikfeldern beteiligt sind" (Wissenschaftlicher Beirat 1994).

Die Beurteilung dieser Pläne fällt noch kritischer aus, wenn sie vom Standpunkt eines "Europas der Bürger" betrachtet werden. Wie soll eine europäische Gesellschaft in einem Raum entstehen, in dem es keine Einheit, d.h. unterschiedliche Beteiligungsrechte, gibt? Das Europa der unterschiedlichen Kreise und Geschwindigkeiten würde keine gleichberechtigten Bürger kennen. Die Bürger eines Landes, das ein Opting-out (z.B. im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik bzw. der Sozialpolitik) ausübt, würden demzufolge aus der politischen Gestaltung der Integrationspolitik ausgeschlossen. Ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten würde nicht nur Staaten mit verschiedenem Status, sondern menschen- und sozialrechtlich Bürger zweiter und dritter Klasse schaffen. Eine Aufspaltung der Bürger in verschiedene Rechtsklassen ist jedoch auf jeden Fall zu verhindern.

Literatur

- Ash, Timothy Garton (1993): Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent, München/Wien.
- Baier, Horst (1994): Einen Sozialraum Europa gibt es noch nicht, in: FAZ, 10.9.1994.
- Balladur, Eduard (1994): Interview, in: Le Figaro, 30.8.1994.
- Barber, Lionel (1994): Fresh meat from Europe's stable, in: Financial Times, 8.9.1994.
- Barbier, Hans D. (1994): Der Zug des Kaisers und des Kapitals. Die Integration Europas, in: FAZ, 10.9.1994.
- Bertram, Christoph (1994): Welches Europa soll denn sein? , in: Die Zeit, 9.9.1994.

- Bocquet, Dominique (1994): Offen für alle. CDU und CSU haben recht: Nur ein "harter Kern" kann die EU voranbringen, in: Die Zeit, 16.9.1994.
- CDU/CSU (1994): CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Reflections on European Policy, Bonn 1.9.1994.
- Dehaene, J.M. (1994): The European Union - A real Challenge, Adress by British Chamber of Commerce in Belgium, Brüssel, 26.9.1994.
- Deppe, Frank (1991): Jenseits der Systemkonkurrenz. Überlegungen zur neuen Weltordnung, Marburg.
- Deubner, Christian/Kramer, Heinz (1994): Die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa: Wende oder Ende der Gemeinschaftsbildung? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18-19/1994, 6.5.1994, S.12-19.
- Deutscher Bundestag (1994): Participation of the national parliaments in the institutional reform of the European Union, discussion paper for the Informal conference of Presidents of the Parliaments of the EU Member States and the European Parliament held in Bonn on 12. September 1994.
- Economist (1994): Back to the drawing-board, in: Economist, 10th September 1994, S.21-24.
- Europaparlament (1994): Institutionskommission: Verfassungsentwurf der EU (Griechisch); E:Doc-EI\PR\241\241532.RB -PE 203.601/Rev2.
- Europäischer Rat der Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen am 21. und 22.6.1993: Schlußfolgerungen, Brüssel.
- Fastenrath, Ulrich (1994): Zukunftsmodelle für Europa. Variable Geometrie, Konzentrische Kreise, in: FAZ, 6.9.1994.
- Fritsch-Bournazel, Renate (1994): Paris und Bonn: eine fruchtbare Spannung, in Europa-Archiv, Folge 12/1994, S. 343-348.
- Garten, Jeffrey,(1992): A Cold Peace. America, Japan, Germany and the Struggle for Supermacy, New York.
- Genscher, H. D. (1994): Erklärung zum CDU/CSU-Papier, in: Rhein-Zeitung, 7.9.1994.
- Grunenberg, Nina (1994): Was wollen die Deutschen mit Europa?, in: Die Zeit, 1.7.1994.
- Henseleit, Rainer (1993): GATT, Französische Vorbehalte und ihre Hintergründe, in: Dokumente, Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog, Heft 4/1993, S.282-288.
- Hort, Peter (1994): Zaghafter Aufbruch zu Maastricht zwei, in: FAZ, 9.9.1994.
- Jetter, Karl (1994): Wenn Mitterand abtritt, in: FAZ, 2.8.1994.
- Kinkel, Klaus (1994): Deutschland in Europa. Zu den Zielen der deutschen Präsidentschaft in der EU, in: Europa Archiv, Folge 12/1994, S. 335-342.
- Kommission der EU (1994): Leitlinie 2257/94.

- Kotzias, Nikos (1994): EG und Nationalstaat, Athen.
- Kotzias, Nikos (1994a): Kreise und Geschwindigkeiten, in: Imerisia, 24.9.1994.
- Lamassoure (1994): Stellungnahme zur Zukunft Europas, in: Le Monde, 31.5.1994.
- Lehment, Harmen (1994): Ein Europa des Marktes und der Bürgernähe. Vielfalt in der Steuer- und Sozialpolitik. Einheit in der Wettbewerbs- und Subventionspolitik, in: FAZ, 24.9.1994.
- Lummer, Heinrich (1994): Für ein Europa der Vaterländer, in: FAZ, 24.9.1994.
- Major, John (1994): Europe: A Future that Works, Vortrag; gehalten am 7.9.1994 an der Universität Leiden/Holland.
- Marr, Andrew (1994): Major's hoarse bellow from the island, in: The Independent, 8.9.1994.
- Marsh, David (1994): D-Mark für alle, in: Die Zeit, 23.9.1994.
- Marshall, Andrew (1994): Bonn and London lead the way to EU defence policy, in: Time, 21.9.1994.
- Martino, Antonio (1994): Gespräch mit BBC am 8.9.1994.
- Massip, R. (1964): De Gaulle und Europa, Köln.
- Mitterand, Francois (1994): Gespräch, in: "Le Figaro", 8.9.1994.
- Mitterand, Francois (1994a): Interview, in: Radio France Internationale vom 12.6.1991.
- Mitterand, Francois (1994b): Sylvestererklärung, in: La politique étrangère de la France. Textes et documents, November/Dezember 1989, S.227.
- Moisi, Dominique, Mertes Michael (1993): Draußen vor der Tür. Europas Krise, in: FAZ, 12.11.1993.
- Nonnenmacher, Günter (1994): Beginn einer Debatte, in: FAZ, 8.9.1994.
- Scherb, Margit, Morawetz, Inge (1990): In deutscher Hand? Österreich und sein großer Nachbar, Wien.
- Schmidt, Helmut (1994): Vor Großspurigkeit wird gewarnt, in: Die Zeit, 30.9.1994.
- Schneider, Hans-Peter (1994): Angst vor eigener Courage, in: Die Woche, 16.9.1994.
- Schwarz, Siegfried (1993): Osteuropäische Unwägbarkeiten und westliche Strategie. Bonn und Paris vor Risiken neuer Dimension, in: Dokumente, Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog, Heft 4/1993, S.289-295.
- Serre, F. dela (1993): La Grande Bretagne et la Communauté Européenne, Paris.
- Silva, Anibal-Cavako (1994): Erklärung, Lissabon 8.9.1994.
- Sommer, Theo (1994): Wer auf alle wartet, kommt nie ans Ziel, in: Die Zeit, 16.9.1994.
- Strange, Susan (1988): States and Markets, London.

- Tebbe, Gerd (1994): Wunsch und Wirklichkeit: Das Problem der Osterweiterung, in: Europa-Archiv, Folge 13-14/1994, S.389-396.
- The Wall Street Journal (1994): Europe, The "Core Group" Clash, 8.9.1994.
- Tietmeyer, Hans (1994): Europäische Währungsunion und Politische Union - das Modell mehrerer Geschwindigkeiten, in: Europa Archiv, Folge 16/1994, S.457-460.
- Tietmeyer, Hans (1994a): Währungsunion braucht ein solides Fundament, in: FAZ, 21.9.1994.
- Webster, Philip (1994): Tories praise balancing act, in: The Times, 8.9.1994.
- Weidenfeld, Werner (1994) (Hrsg.): Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union, Gütersloh.
- Weidenfeld, Werner und Jung, Christian (1993): Lehren aus Maastricht: Transparenz, Demokratie und Effizienz in der Europäischen Union, in: Integration 3/93, S.138-146.
- Weimer, Wolfram (1994): Die Konvergenz des Südens, in: FAZ, 12.9.1994.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (1994): Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, Bonn.
- Woodhouse, C.M. (1962): British Foreign Policy Since the Second World War, London.

Hans-Jürgen Bieling

In Vorbereitung auf Maastricht II: Nationale Machtpolitik ohne Europäisierte Zivilgesellschaft?

"In den Archiven des Kreml hat sich ein Abschiedsbrief Josef Stalins gefunden. Darin steht: Genossen, seid zuversichtlich! Sollte - wider erwarten - nicht der Kapitalismus, sondern der Kommunismus an seinen Widersprüchen zerbrechen, dann löst die Sowjetunion auf, vereinigt Deutschland und betreibt den Eintritt in die NATO. Von diesem Schlag wird sich der Westen niemals erholen" (Beck 1994: 466).

1. Post-Maastricht-Kontroversen

Nachdem der "Euro-Optimismus" der 80er Jahre verfliegen ist, macht sich Unbehagen breit. Jahr für Jahr, wenn nicht Monat für Monat, stehen weitreichende Entscheidungen an, die jenseits des alten integrationspolitischen Grundkonsenses zu treffen sind. Die Frontstellung gegen den Realsozialismus ist ganz entfallen und die Mechanismen, Institutionen und Instrumentarien, über die Deutschland in die europäische Kooperationsstruktur einzubinden ist, sind neu zu definieren. Zusätzlich belastet wird der Neuordnungsprozeß durch die Veränderungen im internationalen militär- und sicherheitspolitischen Bündnissystem, den ökonomischen Druck der Triadekonkurrenz sowie die Tendenzen der innergesellschaftlichen Desintegration und sozialen Polarisierung. Mehr und mehr verdichtet sich der Eindruck, daß sich eine unübersichtliche und unkoordinierte, gleichwohl aber hochexplosive Gemengelage ergeben hat: der Integrationsprozeß scheint im trüben Fahrwasser "leitbildlos" dahin zu treiben, um dann von Zeit zu Zeit im Spannungsfeld einschneidender Vergemeinschaftungsschübe und deren nationalistischer Abwehr ins Rampenlicht zu treten.

Sicherlich ist diese Problemkonstellation zum Teil der Tatsache geschuldet, daß sie in den Jahren 1989/90 so überraschend und plötzlich auf die Tagesordnung drängte. Die politischen Akteure und Institutionen wurden von ihr gleichsam überrollt. Nur mühsam vermochten sie sich den neuen Gegebenheiten zu stellen. Trotz aller Initiativen - EWWU, Politische Union, EG-Erweiterung, Weißbuch zu Wachstum und Beschäftigung etc. - steht ein wirklich überzeugender integrationspolitischer Wurf bis heute aus. Dissens und Konflikt prägen die europapolitische Praxis. Sowohl innergesellschaftlich - z.B. in den Debatten über die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags - als auch zwischenstaatlich - EWS-Krise, EG-Erweiterung, Bedeutung der Strukturpolitik, Auslegung des Subsidiaritätsprinzips, Entscheidungsverfahren etc. - treten die Instabilitätsmomente und Bruchstellen des eingeschlagenen Integrationspfads deutlicher hervor.

Die Ursachen hierfür sind nicht allein auf den Umbruch des weltpolitischen und weltökonomischen Umfelds zurückzuführen, sondern müssen gleichfalls auch in der Integrationsdynamik selbst, d.h. in der triadefixierten Wettbewerbsorientierung und den diese tragenden Macht- und Herrschaftsstrukturen, gesucht werden. Die Europapolitik

nach 1989 bemühte sich in erster Linie darum, die "weltmarktgemäße" Wettbewerbs- und Machtpolitik in die neue Ära hinüberzuretten und das institutionelle System den veränderten Gegebenheiten anzupassen (Altvater/Mahnkopf 1993). Bereits vorher angelegte Widersprüche, insbesondere das sozial- und demokratiepolitische Defizit, werden dabei durch die ökonomische (WWU) und politische Vertiefung (GASP und innere Sicherheit) sowie die anstehenden Erweiterungen nicht angegangen, sondern mitgeschleppt und reproduziert. Mit anderen Worten: Die ökonomisch-technokratische Integration (Bach 1993) wird allenfalls sicherheits- und machtpolitisch erweitert, während europäische Öffentlichkeiten und "postnationale" zivilgesellschaftliche Strukturen blockiert bleiben. Auf absehbare Zeit sind in der Europapolitik Mechanismen und Instrumentarien der sozialen Integration - d.h. Institutionen der sozialpolitischen Regulierung und demokratischen Partizipation - allenfalls in rudimentärer und völlig unzureichender Gestalt zugelassen. Ohne derartige Formen der Konfliktlösung können sich europäische Solidaritäten und Identitäten jedoch kaum entwickeln. Das anwachsende gesellschaftliche Konfliktpotential formiert und artikuliert sich daher vorwiegend über die nationalstaatliche Politik.

2. Macht- und Effizienzstrategien

Im Anschluß an das Binnenmarktprojekt schienen zunächst die Weichen in Richtung eines weiteren politisch-institutionellen Ausbaus der EG gestellt. Die Politisierung des deregulierten einheitlichen Marktes und der regionalen Disparitäten drängten in Richtung einer politischen Gegensteuerung; dies umso stärker, als durch die Probleme der gesellschaftlichen Transformation Mittel- und Osteuropas Fragen des transnationalen Interessenausgleichs nochmals zugespitzt wurden (Bonder/Röttger 1993). Letztlich erfolgte dennoch kein Übergang zu einem sozialintegrativen Integrationsmodus, und das Ziel, die Lebensverhältnisse in West- oder gar in Gesamteuropa anzugleichen oder wenigstens nicht weiter auseinanderzutreiben zu lassen, trat weit in den Hintergrund. Statt dessen forcierten neoliberale Kräfte (Bieling/Deppe 1994) über weitere Deregulierungs-, Flexibilisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen und den Primat monetärer Stabilität die markt- und wettbewerbsorientierte Integrationslogik, nicht zuletzt um seine sozioökonomischen Grundlagen zu festigen. Selbst zaghafte struktur- und sozialpolitische Initiativen - angeregt und zum Teil eingeleitet durch die Ausweitung der EG-Strukturfonds, das Sozialprotokoll im Maastrichter Vertrag und das Weißbuch zu Wachstum und Beschäftigung - wurden auf ein rudimentäres Minimal-Programm zurückgestutzt. Angesichts des immensen Wettbewerbs- und Anpassungsdrucks bleibt die soziale Dimension des Binnenmarkts bislang eher hohle Phrase als politische Realität (Falkner 1993; Keller 1993). Das dahinter verborgene politische Kalkül liegt auf der Hand: Gerade in einer Situation, in der grundlegende Weichenstellungen innerhalb eines "unübersichtlichen" Umfelds - strukturelle und weltwirtschaftliche Krisen, soziale Desintegrationsprozesse, sicherheitspolitische Neuorientierungen etc. - vorzunehmen sind, sollen sozialintegrative Kräfte (Gewerkschaften, Linksparteien, die europäische Peripherie etc.) keinen Einfluß auf den integrationpolitischen Kurs nehmen können. Machtbewußtsein und Durchsetzungsfähigkeit sind gefragt, weniger aber Konsens. Sowohl die transnationale Bourgeoisie als auch die maßgeblichen politischen

Kräfte der "Kernstaaten" sehen in der Ausweitung des sozialpolitischen Aufgabenfeldes, damit verbundenen Umverteilungsmaßnahmen und komplizierteren Entscheidungsprozeduren in erster Linie zusätzliche Belastungen, die es abzuwehren gilt.

Obwohl, oder besser, weil die Vertiefung (Maastricht) und Erweiterung (EWR, Beitritte und Assoziierungs-Abkommen) der EG unter Maßgabe der alten, z.T. radikalisierten wettbewerbs- und machtpolitischen Strategien vorangetrieben wurde, bleiben Reibungen und Konflikte nicht aus (Bieling 1994). Im Vorfeld der Regierungskonferenz von 1996 weisen selbst die politischen Akteure und konzeptionellen Vordenker, die die bisherige Integrationslogik befürwortet und - wenn auch nicht in allen Einzelheiten - mitgetragen haben, darauf hin, daß sich die EG in eine "Sackgasse" hineinmanövriert hat. Vehement wird nunmehr ein enormer politischer und institutioneller Revisionsbedarf reklamiert: "Der mit Mühen und Mißtrauen ratifizierte Vertrag (über die Europäische Union, H.-J. B.) ist Etappe und Interimsregime, seine Reform ist unumgänglich, wenn das System insgesamt funktionieren soll" (Janning 1993; ähnlich CDU/CSU 1994; Schwarz 1994; Weidenfeld 1994). Die angestrebten politischen Korrekturen gründen sich dabei auf folgende Problemsicht: erstens verläuft der Übergang zur EWWU trotz der nationalen Programme zur monetären Konvergenz nicht so reibungslos wie geplant; zweitens wächst die Befürchtung, daß mit der EG-Erweiterung die bestehenden Institutionen überdehnt und die Formen der Kompromiß- und Entscheidungsfindung funktionsunfähig werden; drittens werden wachsende Koordinationsnotwendigkeiten im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit ausgemacht; und viertens scheint all dies unter Effizienzkriterien darauf hinaus zu laufen, die Kompetenzen für die verschiedenen politischen Integrationsfelder zwischen EG, Nationalstaaten und der subnationalen Ebene grundsätzlich neu zu definieren.

Im Kern drehen sich die Strategie-Debatten um die Entzerrung und Bewältigung zweier Problemkomplexe: Erstens steht die Frage an, in welcher Form sich der gesamteuropäische Umbruch mit den Erfordernissen der Triadekonkurrenz in Übereinstimmung bringen läßt. Konkreter: Über welche Strukturen, Institutionen und Mechanismen kann die sozioökonomische Integration, d.h. die Vertiefung und Erweiterung der EG, gefördert und gefestigt werden? Welche Übereinkünfte sind zu erzielen, damit nach der Vertiefung durch den Binnenmarkt und die WWU sowie nach der Erweiterung um einige EFTA-Staaten auch noch die Ost-Erweiterung perspektivisch möglich bleibt? Was bedeutet dies für die wirtschafts-, struktur- und sozialpolitische Regulierung, vor allem für das System des transnationalen Ressourcentransfers? Zweitens drängen sich aber zusehends auch Fragen der macht- und sicherheitspolitischen Neuordnung auf, zumeist unter dem Titel "Politische Union" diskutiert. Hierunter fallen innen- und justizpolitische Bestimmungen, die bereits im Maastrichter Vertrag angelegt sind; darüber hinaus geht es aber auch um Konzeptionen einer gesamteuropäischen Militär- und Sicherheitspolitik: Welche Aufgaben fallen nach dem Ende der Systemkonkurrenz der EU zu? Wie ist die Zusammenarbeit innerhalb der GASP zu intensivieren? Wie soll das Verhältnis zu den USA - umfassender: das Verhältnis von UNO, NATO und WEU - aussehen? Und nicht zuletzt ist damit der heikle Punkt verbunden, welche Rolle den größeren westeuropäischen Staaten, insbesondere der Bundesrepublik, zukommt.

All diese Fragen weisen darauf hin, daß sich gegenwärtig ein tiefgreifender Wandel im westeuropäischen Kooperationsgefüge vollzieht, der bis an die Substanz der bisherigen Orientierungen und Zielsetzungen heranreicht und in dem sich ökonomische und soziale, vor allem aber auch nationale politische Interessenlagen von Grund auf neu artikulieren. Ohne Übertreibung kann daher festgestellt werden: Der europäische Integrationsprozeß befindet sich am Scheideweg; vielleicht hat er sogar einen Wendepunkt erreicht. Denn zum Ende des Jahrhunderts steht ein einschneidender Umbau im politisch-institutionellen "Mehrebenensystem" Westeuropas an, durch den das europäische Regulierungsnetzwerk, die Integrationsfelder und die politischen Inhalte der veränderten Situation angepaßt werden sollen.

2.1. Ein neues Verständnis von Macht- und Sicherheitspolitik ohne Lösungsform?

Das Vertragswerk von Maastricht erweiterte den Aufgabenbereich der Gemeinschaft um zwei weitere Politikfelder: die Innen- und Rechtspolitik sowie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Beide "Pfeiler" haben den Zweck, dem Souveränitätsverlust des Nationalstaats in seinen klassischen Aufgabenbereichen - der inneren und äußeren Sicherheits- und Ordnungspolitik - durch die Europäisierung der exekutiven und repressiven Staatsapparate entgegenzuwirken. Die innen- und justizpolitische Abstimmung und Vernetzung wirft dabei geringere Probleme auf. Trotz aller Verzögerungen schreitet die Kooperation in der Einwanderungs-, Visa- und Asylpolitik sowie dem angestrebten Auf- und Ausbau von EUROPOL zumindest stockend voran (Bunz/Neuenfeld 1994). Konfliktgeladener ist hingegen das Ringen um die Strukturen und Formen der zukünftigen außen- und sicherheitspolitischen Kooperation. Konkurrierende nationalstaatliche Interessen prallen hier deutlicher aufeinander, da nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zum einen die nationalen Macht- und Einflußbereiche neu abgesteckt werden (militärische Kontrollbefugnisse, Osterweiterung von EG und NATO, finanzielle Lastenverteilung) und zum anderen der Paradigmenwechsel von stärker "defensiv" orientierten Verteidigungs- zu umfassenden und "präventiven" Interventions- und Sicherheitsstrategien zu institutionalisieren ist (Hugler 1994). Das Zusammentreffen von regionalen Krisen-, Konflikt- und Kriegsherden mit veränderten machtpolitischen Ambitionen erzeugt demzufolge eine Konstellation, in der die Funktionsweise der tradierten militärpolitischen Bündnisstrukturen und Institutionen (NATO, KSZE, UNO) überholt ist, ihr Wandel oder die Schaffung neuer Kooperationsformen jedoch durch nationale Kalküle blockiert wird. Anders formuliert: Der Weg von der "Zivilmacht Europa" zur (west)europäischen Großmachtpolitik (Statz/Weiner 1994: 52) scheint vorgezeichnet. Wie er allerdings zu beschreiten ist, bleibt ungewiß.

Eine Schlüsselposition nimmt in diesem Prozeß das vereinigte Deutschland ein. Führende konzeptive Ideologen der nationalkonservativen Rechten mahnten bereits kurz nach dem Mauerfall, spätestens aber während des Golfkriegs an, daß Deutschland seine "nationalen" Interessen nunmehr offensiv und machtbewußt zu redefinieren und den "verantwortungslosen Provinzialismus" abzulegen habe. Während die außenpoliti-

sche Zurückhaltung des "Genscherismus" als "Scheckbuchdiplomatie" auf der Anklagebank saß, avancierten souveräne Machtpolitik und nationalstaatliche "Normalität" zu den neuen Leitmaximen der kommenden Zeit (Baring 1991). Bis heute ist der rechte Macht-Diskurs ungebrochen. Eindringlich verweisen "realistische" Positionen auf die neue deutsche "Zentralmacht"-Rolle innerhalb des turbulenten welt- und europapolitischen Umfelds (Schwarz 1994). Immer wieder wird darauf hingewiesen, daß die alte Gemütlichkeit dahin sei und angesichts Landes- und Bevölkerungsgröße, Wirtschaftskraft, vor allem aber der geostrategischen Lage ("Mittellage") Deutschland nicht mehr umhin könne, eine Führungsrolle in Europa zu übernehmen. Eine "Politik der kooperativen Machtbalance" müsse dabei vor allem bedacht sein, strategische Allianzbildungen gegen das vereinigte Deutschland zu verhindern. Von außen stützen maßgeblich die USA den deutschen Führungsanspruch. Konnte die plakative Vorgabe von den "Partners in Leadership" (Bush) zunächst noch als aufmunternde Höflichkeitsfloskel interpretiert werden, änderte sich dies spätestens mit dem Übergang zur Clinton-Administration. Deren Konzentration auf innergesellschaftliche Probleme schreibt den Westeuropäern weitergehende sicherheitspolitische Aufgaben zu, und hierbei wiederum gilt den Amerikanern das vereinigte Deutschland als geeigneter und verlässlicher Partner. Unumwunden formuliert die Carnegie-Studie (Hamilton 1994: 344): "Deutschland muß sich von einem Importeur von Sicherheit und Stabilität zu einem Exporteur wandeln".

Vielleicht setzt sich diese Option in längerer Perspektive durch. Vorerst spricht jedoch einiges dafür, daß trotz der Aufwertung der GASP zumindest kurzfristig, wahrscheinlich auch über die Revisionskonferenz von 1996 hinaus, eine Politik des 'sich Durchwursteln' mit Ad-hoc-Koalitionen fortgeführt wird (Schwarz 1994a: 773ff). Denn alle bisherigen Initiativen der Bundesrepublik, die neue nationale Souveränität macht- und sicherheitspolitisch umzusetzen, trafen auf Gegenwehr. Innergesellschaftlich richteten sich die Proteste gegen den Wechsel von der "zivilen" zur militärischen und tendenziell aggressiven Außenpolitik, d.h. gegen UNO-Blauhelm- und Out of Area-Einsätze der Bundeswehr. Bei den europäischen Nachbarstaaten mobilisierten vor allem das Vorpreschen in Sachen Vereinigung (Zehn-Punkte-Plan), die Jugoslawien-Politik mit der voreiligen Anerkennung Kroatiens und Sloveniens sowie der Ruf nach einem Sitz im Sicherheitsrat Widerstand. Trotz gemeinsamer Bekundungen und Übereinkünfte verläuft die außen- und sicherheitspolitische Neuordnung Europas daher alles andere als reibungslos. Zwar besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß die Außen-, Sicherheits- und Militärpolitik über die Institutionen der GASP und WEU unabwendbar aufgewertet und auf Gesamteuropa hin konzipiert werden muß, da dies jedoch den "harten Kern" nationalstaatlicher Souveränität berührt und das historisch "belastete" Deutschland als einzig möglicher "global player" im Mittelpunkt dieses Vorgangs steht, artikulieren sich verstärkt Ängste, Rivalitäten und Spannungen, die den Vergemeinschaftungsprozeß blockieren können. Je nach Einschätzung der konkreten Situation fürchtet man sich entweder davor, von Deutschland dominiert oder im Stich gelassen zu werden (Hamilton 1994: 368).

2.2. Wettbewerbspolitik durch Marktintegration

Auch im Kern-Bereich der EG-Integration, der wirtschaftlichen Verflechtung und Kooperation, prallen zusehends konkurrierende nationale Interessenlagen aufeinander. Dies betrifft zwar weniger den gemeinsamen Binnenmarkt, wohl aber die ihn einrahmenden und begleitenden Politikbereiche: die Wirtschafts-, Währungs-, Industrie-, Technologie-, Umwelt-, Sozial-, Regional- und Arbeitsmarktpolitik. Nachdem die politische Ergänzung durch den Vertrag über die Europäische Union wenigstens ansatzweise Optionen eröffnete, den Binnenmarkt durch die Annäherung nationaler Regulationsformen politisch zu festigen, sind die europäische Förderung von regional-, struktur-, industrie- und beschäftigungspolitischen Aktivitäten mittlerweile heftig umstritten. Von ausbaufähigen sozialpolitischen und demokratischen Institutionen ist kaum mehr die Rede; und selbst der Kern des ehrgeizigen Unterfangens von Maastricht, die Angleichung der Wirtschafts- und Währungspolitik und die Realisierung der WWU, ist ernsthaft in Frage gestellt, seitdem die Weltwirtschafts- und EWS-Krise, regionale Disparitäten und soziale Desintegrationstendenzen Wasser auf die Mühlen nationaler "Sonderwege" gelenkt haben (Deppe/Felder 1993). Diese resultieren dabei weniger aus der vermeintlichen Stärke als vielmehr aus der Schwäche und Überforderung der politischen Regulierungsmöglichkeiten. Zudem zeigen sich im Formierungsprozeß nationaler Politikstrategien einflußreiche soziale und politische Kräfte bestrebt, gerade in Verteilungsfragen eine härtere und machtbewußtere Position einzunehmen.

Auch hier prägen die deutschen Optionen maßgeblich den Wandel des europäischen Kooperationsgeflechts. Noch in den 80er Jahren war der Negativsaldo - die Abgaben nach Brüssel überstiegen die Rückflüsse - in der Bundesrepublik weder Thema noch Problem, da die Finanztransfers durch ökonomische Wettbewerbsvorteile mehr als wettgemacht werden konnten. Mehr noch: sie waren sogar ein wesentliches Mittel, die deutsche Wirtschaftskraft durch die Förderung europäischer Wirtschaftskreisläufe auszubauen und abzusichern (Röttger 1993: 32ff). Heute jedoch hat das Problembündel wachsender Anforderungen - die härtere Triadekonkurrenz, die mittel- und osteuropäische Transformation, die deutsche Vereinigung und die innergesellschaftliche Desintegration - eine Debatte angeschoben, in deren Zentrum die Belastungsfähigkeit des neuen Deutschlands steht. Zum einen geht es dabei um seine stärkere Hinwendung nach Mittel- und Osteuropa. Diese erfolgt zwar primär markt- und machtorientiert, d.h. ohne eine strukturpolitische Begleitung der gesellschaftlichen Transformationen, nichtsdestotrotz hat sie aber innerhalb der westeuropäischen Gemeinschaft zu erheblichen Spannungen geführt. Während Deutschland diesen Prozeß, in erster Linie die wirtschaftliche Unterstützung, europäisieren möchte, und dabei von Großbritannien, das darin eine Chance zur Auflockerung des Gemeinschaftsgefüges sieht, bedingt unterstützt wird, sorgt sich Frankreich um die deutsche Dominanz. Aus Sicht der südeuropäischen Länder stellen die mittel- und osteuropäischen Staaten wegen ihrer ähnlichen Produktionsstruktur wirtschaftliche Konkurrenten dar, die zudem das finanzielle Transfersystem destabilisieren können. Die EG-Erweiterung nach Osten bringt somit deutlich divergierende nationale Interessenlagen hervor (Pradetto 1992). Zum anderen fördert der deutsche Überlastungsdiskurs aber auch generell die Abwendung von der

kooperativ-ausgleichenden Integrationsstrategie der alten "Zivilmacht". Kategorisch prognostiziert dementsprechend Schwarz (1994a: 778): Deutschland wird vorerst "rechnerischer, kleinlicher, nach allen Seiten hin sparsamer sein müssen, was den überlasteten deutschen Steuerzahler erfreuen mag, Bonn aber unvermeidlicherweise den Vorwurf einbringen muß, die eigenen nationalen Interessen hartherziger zu vertreten als in den besseren Zeiten von den frühen siebziger bis zu den frühen neunziger Jahren." Achselzuckend nimmt man zur Kenntnis, daß die Kompromißbereitschaft in Fragen des transnationalen Finanzausgleichs und wirtschaftspolitischer Zugeständnisse dahin schwindet. Nationale Wohlstandseinbußen seien einfach nicht hinzunehmen.

Da der Maastrichter Vertrag die Strategien der Deregulierung und monetären Stabilität auf europäischer Ebene nochmals verfestigt, stellt sich die Frage, ob mit ihm letztlich nicht ein "Spaltungsvertrag" (Dahrendorf 1994) ratifiziert wurde. Das Aufleben nationalistischer Orientierungen kann gewissermaßen als späte Konsequenz der Binnenmarktphilosophie gedeutet werden. Denn die Deregulierung beschnitt die nationalen politischen Steuerungsinstrumente, ohne auf europäischer Ebene entsprechenden Ersatz zu schaffen. Damit führte die Politik "im Prozeß der europäischen Integration eines ihrer ambivalentesten Stücke auf: Sie ist eine führende Kraft, in seinem Verlauf aber entmachtet sie sich selbst" (Bogdandy 1993: 55). Im Spannungsfeld von "Marktherrschaft" (Koch 1993), "technokratischem Regime" (Bach 1993) und der Renationalisierung der Politik untergräbt die EG-Integration tendenziell zugleich ihre eigenen Grundlagen: den sozialpolitisch und demokratisch gebändigten Kapitalismus. Denn gemäß den Anforderungen des triadeorientierten Finanzkapitals (Holman/Van der Pijl 1992; König 1994) werden diejenigen Kräfte und Institutionen, die zivilisierende und sozialintegrative Leistungen hervorbringen - demokratisch-partizipative Institutionen, arbeitsrechtliche Standards, Mitbestimmungsmöglichkeiten, Sozialsysteme etc. -, zurückgedrängt bzw. funktional eingepaßt. Im Vordergrund stehen stattdessen nationale und europäische Anstrengungen, mit deren Hilfe sich Regierungen und führende Kapitalgruppen erhoffen, im technologischen Wettbewerb bestehen und Marktanteile gewinnen zu können (Seitz 1994). Die neoliberalen Kräfte stützen daher das Kommissions-Weißbuch zu "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" zurecht. Europäische Infrastrukturnetze, nicht aber eine aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gelten als förderungswürdig; und dies, obwohl sich abzeichnet, daß die gesellschaftliche Kohäsion zwischen Weltökonomie und politischen Effizienzstrategien zusehends zerrieben wird.

2.3. Politik ohne Konzeption?

Die politischen Akteure begegnen dieser Problematik abwehrend hilflos. Unbeirrt halten sie an der Vorstellung fest, daß Erweiterung und Vertiefung miteinander vereinbar bleiben, ohne nach den hierzu nötigen gesellschaftlichen Voraussetzungen zu fragen. Dem wachsenden internationalen und gesellschaftlichen Problemdruck begegnen sie allein mit institutionellen Reformen, die jedoch auf den sozialen und europäischen Zusammenhalt weiter destabilisierend wirken und renationalisierten Politikmu-

stern Auftrieb geben. Die jüngst unterbreiteten Integrationskonzeptionen bestätigen dies, nicht zuletzt das Schäuble-Papier (CDU/CSU 1994), dessen politische Orientierung im wesentlichen darauf abzielt, liberalen und nationalen Positionen eine Perspektive zu geben und sie europastrategisch zu vereinen (Weiner 1994). Im Mittelpunkt der Überlegungen steht die Bildung eines festen Kerns um die ursprünglichen EG-Gründungsmitglieder ohne Italien. Während diese Staaten die Integration aller Bereiche (Wirtschafts- und Währungspolitik, Innen- und Justizpolitik, GASP) vollziehen sollen, läßt die "variable Geometrie" den übrigen Staaten die Option, sich den nötigen Voraussetzungen durch eine konsequente Politik anzunähern und sich dann dem festen Kern anzuschließen. Die hierfür vorgetragenen Argumente klingen zunächst plausibel: Erstens sei praktisch ein Weg eröffnet, die Effizienz und Transparenz der EG-Institutionen zu verbessern und trotz der Erweiterung, wirtschafts-, währungs-, außen- und sicherheitspolitische Fragen auf europäischer Ebene zu koordinieren. Und zweitens erhofft man sich, "daß, wenn eine kleinere Gruppe von Ländern eine besonders intensive und weitgehende wirtschaftliche und politische Integration vornimmt, dieser Kern eben eine magnetische Wirkung auf die anderen Länder ausübt" (Lamers 1994: 1467). Die weitergehenden Konsequenzen und Gefahren des erhöhten Anpassungsdrucks bleiben jedoch außer acht. Weder das Verhältnis unterschiedlicher europäischer Regelsysteme noch die damit einhergehenden machtpolitischen Verschiebungen erscheinen als Problem. Daß die formelle Gleichheit der EG-Mitgliedstaaten aufgebrochen wird, die Abkopplung geringer entwickelter Gesellschaften wahrscheinlicher wird und das zwischenstaatliche Konfliktpotential wächst, scheint eher unwichtig, nebensächlich oder wird bewußt in Kauf genommen. Anders als es die Protagonisten verkünden (z.B. Schäuble 1994), droht, sollten derartige Strategien umgesetzt werden, die Kluft zwischen europäischen und nationalstaatlichen Interessenlagen zu wachsen.

2.4. Integration und Legitimation

Die pragmatischen Vorschläge für den anstehenden Umbau der EG beziehen sich in ihrer Begründung auf zwei tieferliegende Dimensionen: Zum einen rekurrieren sie auf den zu lösenden Problemstau, d.h. die Anforderungen der Triadekonkurrenz, regionale Disparitäten und nationale Interessenkonflikte, die Neuordnung der Ost-West-Beziehungen und die (Selbst-)Einbindung Deutschlands. Zum anderen zeigen sie sich zugleich bestrebt, die Entscheidungs- und Legitimationsprobleme zu lösen, die bereits strukturell im Prozeß der EG-Integration angelegt sind, sich mit den weiteren Kompetenzübertragungen an die EG nach Maastricht nurmehr aber noch zuspitzen (Weidenfeld 1994). Der zweite Punkt thematisiert also das grundsätzliche Dilemma der supranationalen Machtkonzentration ohne ausreichende Legitimationsgrundlage (Kaelble 1993: 204) bzw. einer "doppelten", jedoch nur indirekten, tendenziell geschwächten und konfliktreichen Legitimitätsbasis durch die Mitgliedsstaaten (Ministerrat) und das Europäische Parlament.

All dies wäre weiter nicht problematisch, wenn der supranationalen Kompetenzakkumulation ein europäisches Zusammengehörigkeitsgefühl in Form gemeinsamer Soli-

daritäten und Identitäten folgen würde. Dies ist jedoch alles andere als absehbar. Nicht nur die Regierungspolitik hat sich praktisch und programmatisch von einem bundesstaatlichen Modell verabschiedet, auch die anderen EU-Staaten stehen ihm skeptisch bis ablehnend gegenüber. Folglich wird darauf verwiesen, daß die bundesstaatliche Perspektive aufgrund der primär national strukturierten Interessenformierung und -vermittlung alles andere als realistisch sei. Nach (Lepsius 1991) belegt dies die Übermächtigkeit der nationalen Kultur-, Sozial- und Politikmuster; intermediäre Institutionen wie Parteien, Verbände, Medien, Tarifstrukturen etc. sind angesichts ihrer unzureichenden mehrstufig gegliederten Interessenformierung bislang kaum vom Integrationsprozeß erfaßt worden. Um die Legitimationsproblematik nicht weiter zuzuspitzen, plädiert Lepsius für das Modell eines "Nationalitätenstaats", d.h. die Stärkung der Legitimitätsbasis der EG durch die Europäisierung der nationalstaatlichen Politik. Die Kompetenzen der Nationalstaaten sind von denen des europäischen "Nationalitätenverbands" klar zu unterscheiden und dadurch zu festigen, daß letzterer sein Engagement auf ausgewählte wichtige Politikfelder, die die Markt- und Wettbewerbsorganisation betreffen, begrenzt und "problematische Sonderaktivitäten" - z.B. die Regional- und Sozialpolitik - vermeidet. Mit anderen Worten: Weiterhin soll die EG als "Zweckverband" nach Maßgabe instrumenteller Rationalität und marktwirtschaftlicher Effizienz funktionieren, während die nationalen Institutionen für soziale Gerechtigkeit, Solidarität, Identität, kulturelle Selbständigkeit und politische Partizipation einzustehen haben (ebd.: 38).

Stärker pragmatisch orientiert, schließt sich eine Reihe renommierter Wissenschaftler und Politikberater dieser Sichtweise an und gibt ihr einen politischen "Rechtsdrall": Um das "Gleichgewicht" der Regulierungsebenen nicht durch "extensive Kompetenzübertragungen" zu gefährden, muß "künftig eine Intensivierung der Kernzuständigkeiten der Europäischen Union treten. Dies erhöht die Transparenz, schafft Handlungsfähigkeit und entspricht dem föderalen Prinzip" (Weidenfeld 1994: 8). Die präsentierten Reformvorschläge mitsamt des Kompetenzkatalogs lesen sich wie eine Streitschrift wider europäischen "Wildwuchs" und "Regulierungswut". Auffällig sind vor allem drei Stoßrichtungen: erstens werden Legitimationsfragen hauptsächlich unter Effizienz- und Akzeptanzaspekten - Übersichtlichkeit und Straffung von Entscheidungsstrukturen - diskutiert; zweitens wird eine forcierte Vergemeinschaftung im Bereich der inneren wie äußeren Sicherheit eingefordert; und drittens befürworten die Autoren in Anbetracht der EG-Erweiterung die Begrenzung supranationaler regional- und sozialpolitischer Kompetenzen. Nicht umsonst lautet denn auch der Schlußsatz: "Das neue Gefälle in einer derart erweiterten Union macht eine grundlegende Reform wesentlicher Politiken notwendig, insbesondere der Agrarpolitik, der Strukturpolitiken und der Finanzverfassung der EU. Die Regierungskonferenz 1996 muß hierfür bereits die Grundlage schaffen" (ebd.: 49).

Sicherlich trifft die Diagnose von der äußerst schwachen Legitimation supranationaler Entscheidungsprozesse, die diesen Argumentationen zugrunde liegt, in ihrem Kern erst einmal zu, die daraus abgeleiteten politischen Schlußfolgerungen - insbesondere die inhaltlichen Bestimmungen - sind allerdings keineswegs zwingend. Weder der Abschied von den "Vereinigten Staaten von Europa" seitens der deutschen Regierungskoalition noch die Vorgabe eines "Staatenverbunds" - so die Kompromißformel des

Bundesverfassungsgerichts - sind allein in der Sache begründet. Vielmehr reflektiert der Kursschwenk in erster Linie die veränderten gesellschaftlichen und nationalen, insbesondere deutschen Interessenlagen. Bei eingehender Betrachtung steht demnach im Zentrum vor allem das Bestreben, in Kooperation mit den USA eine neue sicherheitspolitische Architektur zu entwickeln, Ost- und Mitteleuropa machtpolitisch zu stabilisieren und die Liberalisierung und Deregulierung der westeuropäischen Märkte weiter voranzutreiben. Probleme des innergesellschaftlichen wie transnationalen sozialen Ausgleichs sind demgegenüber ebenso sekundär wie Legitimations- und Demokratiefragen, die im Zweifelsfall schnell zugunsten nationaler Identitäten und Interessenlagen verdrängt werden.

3. Europa ohne Alternative?

Die europäische Integration durchzieht eine offensichtliche Diskrepanz. Während die ökonomische Verflechtung und politisch-institutionelle Vernetzung sich in den letzten Jahrzehnten unübersehbar intensiviert, hinkt das Bewußtsein dieser Entwicklung und den damit verknüpften Folgen deutlich hinterher (Münch 1993). Nur vereinzelt und teilweise haben die Bevölkerung und die politischen Akteure begriffen, daß sich aufgrund gesellschaftlicher und internationaler Umbrüche der europäische Integrationsprozeß in einer zweiten Gründungsphase befindet. Und selbst dann, wenn sie sich dieses Sachverhalts bewußt sind, bemühen sich die nationalen Regierungen und mächtigen Kapitalverbände, den Neugründungsprozeß von einer demokratischen Einflußnahme abzuschotten. Intensive, breit angelegte politische Diskussionen, die dazu beitragen könnten, gleichsam "von unten" einen europäischen Entwicklungskorridor zu bestimmen, sind nicht zu registrieren. Wo der Europa-Diskurs wenigstens ansatzweise auflebte - z.B. in den Referenden zur Maastricht-Ratifizierung und zum EG-Beitritt -, wurden die Kontroversen stark durch nationale Sichtweisen geprägt. Die politische Vermittlung europäischer Identitäten und Solidaritäten blieb zumeist auf der Strecke, da die Ziele, Inhalte und Instrumente der EG-Integration kaum grundsätzlich hinterfragt wurden. Bis heute hat sich daran wenig geändert. Obwohl bis zum Ende des Jahrhunderts wesentliche Eckpunkte neu definiert werden, verengen die dominanten sozialen und politischen Kräfte Integrationsfragen auf eine kurzfristig-nutzenabwägende, häufig populistisch inszenierte oder administrativ-technokratisch dargebotene Problemsicht. Überall erscheint den nationalen, z.T. europäisch vernetzten Machtblöcken die Konstellation als zu heikel, als daß der eigentliche "Souverän" - die Bevölkerung - über europäisierte Öffentlichkeiten auf wegweisende Entscheidungen Einfluß gewinnen sollte. Die westeuropäische Zivilgesellschaft bleibt demzufolge in hohem Maße nationalstaatlich fragmentiert und vermachtet; überdies zeichnet sich jenseits des erodierten "permissiven Konsenses" der Nachkriegsjahrzehnte keine neue, allgemein geteilte Zielperspektive ab (Kitzmüller 1994).

Europäisierte zivilgesellschaftliche Strukturen und postnationale Identitäten stehen keineswegs notwendigerweise in einem symbiotischen Verhältnis. Im Kontext europäisierter Waren- und Kapitalmärkte haben sich zwar kulturelle Lebensformen und Konsummuster einander angenähert - auch die mediale Vernetzung und Kommerziali-

sierung des Alltags macht an den Grenzen des Nationalstaats nicht mehr halt -, nach wie vor sind allerdings diejenigen Strukturen und Verfahrensregeln, über die Konflikte demokratisch-kommunikativ ausgetragen und reguliert werden können, unterentwickelt. Die demokratische Fundierung der EG-Integration (Statz/Weiner 1994) ist deutlich defizitär: erstens bleiben Konzepte der Volkssouveränität vorerst an die nationalen Parlamente gebunden; zweitens haben im System der institutionellen Gewaltenteilung die Exekutiv-Organen ein deutliches Übergewicht; und drittens sind die Strukturen einer pluralistischen Interessenartikulation auf wenige Verbände und mächtige Lobbygruppen begrenzt.

Probleme einer demokratischen zivilgesellschaftlichen Vernetzung beziehen sich grundsätzlich auf zwei Sachverhalte: die Legitimation supranationaler Institutionen und die Zersetzung nationaler Partizipationsformen. Im Zentrum der meisten Reflexionen steht die Verlagerung politischer Kompetenzen, d.h. die "Entmachtung" des Nationalstaats. Häufig verzerrt und verkürzt diese Sichtweise jedoch den Prozeß der Europäisierung. Zum einen verzerrt sie ihn, da sie das Verhältnis von Nationalstaat und supranationalen Institutionen als Substitutionsbeziehung begreift, nicht aber als eine Struktur komplementärer Politikebenen, durch die sich die politische Regulierung innerhalb eines Netzwerks unterschiedlicher Regimes internationalisiert (Keohane/Hoffmann 1990). Es gerät folglich aus dem Blick, daß der nationalstaatliche Handlungsspielraum durch die EG-Integration immer auch erweitert wird. Zum anderen verkürzt die Perspektive der nationalstaatlichen Entmachtung den Prozeß der EG-Integration vielfach auf die institutionellen Aspekte. Oft wird außer acht gelassen, daß die maßgeblichen Parameter, die die bisherigen, nationalen Muster der Sozialintegration destabilisieren, durch die ökonomische und verwaltungstechnische Transnationalisierung bestimmt werden. Die Erosion liberaler demokratischer Verkehrsformen resultiert also wesentlich aus der Diskrepanz globalisierter Systemimperative und einer vorwiegend nationalen und zudem geschwächten politisch-institutionellen Konfliktregulierung (Habermas 1994; Narr/Schubert 1994). Tendenziell zeichnet sich ab, daß die gesellschaftlichen und internationalen Umbrüche, der Funktionswandel der politischen Regulation, insbesondere der Übergang vom "keynesianischen Wohlfahrtsstaat" zum "schumpeterianischen Leistungsstaat" (Jessop 1993) das Spannungsverhältnis von Kapitalismus und Demokratie verschärft. Da die europäische Integration primär auf den Wirtschaftsbürger zugeschnitten ist, drängt diese die sozial- und rechtsstaatlichen Standards zurück, zumal eine europäische Staatsbürgerschaft, sieht man von den neuen Bestimmungen zum Kommunalwahlrecht einmal ab, auf der Strecke bleibt. Ohne die Erweiterung, Festigung und materiale Ausfüllung liberaler Abwehr-, politischer Teilnahme- und sozialer Teilhaberechte entschwindet letztlich die Substanz der Demokratie (Altvater 1994: 531ff).

4. Optionen eines demokratischen und sozialintegrativen Europas

Die wissenschaftliche und politische Linke hat diesen Prozessen nur wenig entgegenzusetzen. Ungeachtet aller Schwierigkeiten steht die Reorganisation Europas ganz im Zeichen neoliberaler Hegemonie. Bekundungen für ein alternatives europäisches Pro-

jekt wirken hingegen merkwürdig konturlos. Aus dem Zirkel von Pessimismus, Ratlosigkeit und Ohnmacht scheint kein Entkommen. Zum Abschluß soll kurz reflektiert werden, in welcher Form verschiedene, wenn auch z.T. schon ältere Überlegungen und Optionen wenigstens Anregungen oder zumindest Orientierungen für eine "sozialistische" Europapolitik liefern.

Die "sozialdemokratische Option" zerfällt in eine eher rechte und eine eher linke Variante. Erstere läuft auf die Konzeption des "angebotspolitischen Keynesianismus" (Scharpf 1987; kritisch dazu Altvater 1991: 125ff) bzw. des "Sozialismus in einer Klasse" (Lafontaine) hinaus. Die Kernargumentation lautet dabei wie folgt: In einer Geldökonomie legen die Zinsen den Spielraum für die Einkommensverteilung und angemessene Produktionsstrukturen fest. Da die Zinsen aber auf den internationalen Finanzmärkten bestimmt werden, dem staatlichen Einfluß somit entzogen sind, muß sich eine zeitgemäße Wirtschaftspolitik auf die Verbesserung der nationalen bzw. europäischen Investitionsbedingungen für anlagesuchendes Kapital konzentrieren. Finanzkrisen müssen vermieden, die Volkswirtschaft modernisiert und die Arbeiterklasse korporativ eingebunden werden. Einerseits sind also der Ausbau der Infrastruktur sowie qualifikations- und technologiefördernde Investitionen zu intensivieren, andererseits sollen die negativen Konsequenzen der volkswirtschaftlichen Modernisierung innerhalb der Klasse der abhängig Beschäftigten sozial ausgewogen verteilt werden. Konkret läuft dies z.B. auf Arbeitszeitverkürzung ohne vollen Lohnausgleich hinaus, oder auf einen subventionierten zweiten Arbeitsmarkt mit untertariflicher Entlohnung. Letztlich steht der angebotspolitische Keynesianismus aber auf wackligen Beinen: Erstens bleibt er ohne das Ziel einer transnational-europäischen Regulation eng an den Nationalstaat gebunden. Zweitens akzeptiert er unhinterfragt die Zwänge der internationalen Finanzmärkte, ohne deren politische Kontrolle sich die wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsspielräume aber kaum erweitern lassen. Und drittens ist der "Sozialismus in einer Klasse" standortpolitisch eingebunden und damit letztlich zu schwach, um die Dynamik von weltmarktorientierter Modernisierung und sozialer Fragmentierung aufzuhalten (Cox 1993).

Die "links-sozialdemokratische" Option ist hingegen umfassender angelegt und bemüht sich, einen produktiven Block für einen ökologisch-solidarischen Umbau der Industriegesellschaft zu formieren. Im Mittelpunkt steht dabei ein "europäischer New Deal", der inhaltlich auf eine Politik "ausgewählter Wachstumsfelder" hinausläuft, sozial von einer "Allianz der produktiven Kräfte" aus Arbeit, Wissenschaft und Kultur getragen wird, und der seine Organisationsform in einer innovativen, industriepolitischen Rolle des Staates findet (Kremer 1992). Die linke Sozialdemokratie bestimmt sich aus einer doppelten Frontstellung: Einerseits wendet sie sich gegen den politökonomischen Ohnmachts- ("Sachzwang Weltmarkt") und Zivilgesellschaftsdiskurs, der die Bedeutung von Staat und Industrie aus dem Auge verliert. Und andererseits argumentiert sie gegen die neoliberale Verherrlichung des Marktes, zumal unter Aspekten einer ökologischen, sozialen und ökonomischen Modernisierung die industriepolitischen Aufgaben und damit auch Gestaltungsnotwendigkeiten gerade auf europäischer Ebene alles andere als abnehmen. Aber auch gegen die links-sozialdemokratische Option können harte Einwände vorgebracht werden: Nach Meinhardt (1992) ist die Argumentation staatstheoretisch problematisch, da sie den sozialen, z.T. repressiven

Charakter des Staats nicht in den Blick nimmt. Sie ist politökonomisch verkürzt, weil die Kraft und Dynamik der transnationalisierten Weltökonomie unterschätzt wird. Sie ist ökologietheoretisch zweifelhaft, denn sie suggeriert, ökologische Gefahren politisch-administrativ in den Griff zu bekommen. Und integrationstheoretisch unterschätzt sie das zwischenstaatliche Konfliktpotential in Westeuropa.

Die "liberal-zivilgesellschaftliche" Option (Rödel u.a. 1989; Dubiel 1994; Habermas 1994) setzt innerhalb der linken Debatten gewissermaßen den Gegenpol zum modernisierten sozialdemokratischen Staatsinterventionismus. Sie kritisiert vor allem dessen Neigung, emanzipative Lebensweisen durch eine sozialtechnokratische und staatlich-administrative Regulierung gewährleisten zu wollen. Obwohl also tendenziell anti-etatistisch ausgerichtet, gelten ihr jedoch die "offenen" Institutionen der liberalen Demokratie als positiver Bezugspunkt. Die politischen Repräsentativorgane liefern gleichsam den Rahmen, der das demokratische Konfliktpotential der Zivilgesellschaft - Demonstrationen, Proteste, ziviler Ungehorsam etc. - aufnehmen und umsetzen kann. Politischen, sozialen und kulturellen Minderheiten sind damit diverse politische Artikulationsmöglichkeiten gegeben. Voraussetzung ist allerdings, daß ihnen der Zugang zur Öffentlichkeit - Medien, Parteien, politische Organisationen etc. - nicht verweigert ist. Jenseits von affirmativer Realpolitik und sozialistischer Fundamentalopposition setzt die liberal-zivilgesellschaftliche Option auf die Prozesse einer immanenten Gesellschaftskritik. Der idealen, normativen Vorgabe nach fördert die demokratische Konfliktaustragung gleichberechtigter Akteure die soziale Integration der Gesellschaft. Anders formuliert: die "offenen" Strukturen einer zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit wirken dauerhaften Ausgrenzungen entgegen.

Für konkrete politische Strategien ist diese Sichtweise jedoch zumindest problematisch. Sofern ihre gesellschafts- und staats-theoretischen Grundlagen unklar bleiben, stehen die normativen Orientierungen oftmals im "luftleeren" Raum. Prozesse der Staatsreorganisation und Verschiebungen der gesellschaftlichen wie internationalen Machtverhältnisse werden häufig nur punktuell und deskriptiv angedeutet. Gerade in bezug auf die Europäische Integration, die maßgeblich durch die Nationalstaaten und die mächtigen sozialen Kräfte bestimmt wird, stoßen moralische und normative Begründungen an ihre Grenzen. Zwar mag es richtig sein, die Entwicklung der staatsbürgerlichen Rechte nicht allein auf sozioökonomische Interessen und Kämpfe zu reduzieren (Habermas 1994), deren Unterbewertung oder sogar Ausblendung wird dadurch jedoch ebensowenig richtig. Denn die Dynamik eines ökonomisch, politisch und medial vernetzten Europas bringt keineswegs zwangsläufig die Politisierung lebensweltlicher Relevanzen innerhalb demokratischer europaweiter Öffentlichkeiten hervor. Ohne Blick auf ihre Durchsetzungsfähigkeit ist die normativ-optimistische Perspektive, die auf die Kraft des aufklärerischen Denkens setzt, wenig mehr als ein zahnloser Tiger.

Die ökologisch-sozialistische Option nimmt verschiedene Elemente der vorherigen Positionen auf und stellt sie in den Kontext des gesellschaftlichen Formationsbruchs, d.h. des Übergangs vom "Fordismus" zum "Postfordismus". Scharf wendet sie sich dabei gegen das "neoliberal-produktivistische" Evangelium von Weltmarkt und Standortpolitik. Im Zentrum steht daher die Frage, wie die strukturelle Macht des

transnationalen Finanzkapitals, die neoliberalen Strategien der Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung, die veralteten Hierarchien in der Arbeits- und Produktionsorganisation sowie der technologische Produktivismus und Wachstumsfetischismus (neue Technologien) zu brechen sind. Um der gesellschaftlichen Desintegration, den wachsenden ökologischen Risiken und dem schwindenden sozialen Konsens entgegenzuwirken, will sie den entfesselten Kapitalismus unter gesellschaftliche und politische Kontrolle bringen (Cox 1993; Lipietz 1992); nicht primär durch ein Zurück zum keynesianischen Wohlfahrtsstaat, sondern vielmehr durch den Aufbau einer dezentralisierten Wohlfahrtsgemeinschaft. Die Konkretisierung dieses Vorhabens bleibt sowohl hinsichtlich der Regulationsebenen - Betrieb, Gesellschaft, Staat, EG, Weltordnung - als auch der inhaltlichen Bezugspunkte weitgehend vage. Um sie wenigstens stichwortartig anzudeuten: es geht um Formen einer ökologischen und demokratischen Produktionsorganisation (z.B. Produzentenbeteiligung), um Vollbeschäftigung und Arbeitszeitverkürzung, die Bekämpfung sozialer Ungleichheiten, die Enthierarchisierung politischer Prozesse und eine nicht-aggressive internationale Wirtschaftsordnung jenseits von Standortkonkurrenz und Weltmarktzwängen.

Die soziale Basis, ein Block gegenhegemonialer Kräfte, der diese Ziele umsetzen könnte, wird nicht "naturwüchsig" aus der kapitalistischen Vergesellschaftungsdynamik abgeleitet, sondern unterliegt noch stärker als die "alten" sozialistischen Bewegungen der Kraft politisch-ideologisch vermittelter Formierungsprozesse. Er ist zudem von vornherein klassenübergreifend angelegt und umfaßt potentiell sowohl die Opfer der gesellschaftlichen Umstrukturierung - Landwirte, Arbeitslose, prekär Beschäftigte, die benachteiligten Frauen, Jugendlichen und Alten - als auch aufgeschlossene Teile der Facharbeiter und Angestellten. Kurzum, es handelt sich bei der "neuen Linken" um eine "Regenbogenkoalition" (Lipietz 1992: 62ff) aus progressiven Gewerkschaftern, feministischen und ökologischen Kräften sowie sozialen Innovatoren.

Die Schwächen der ökologisch-sozialistischen Konzeption liegen damit auf der Hand. Obwohl interessant, aufschlußreich und keineswegs staatsfixiert wirkt sie eigentümlich kraftlos: Während sich die neoliberal-postfordistische Reorganisation von Ökonomie, Staat und Gesellschaft machtvoll durchsetzt, ist ein ökologisch-sozialistisches Reformprojekt in weite Ferne gerückt. Die Fragmentierung des gegenhegemonialen Blocks konnte durch die politisch-ideologische Mobilisierung seiner sozialen Basis nicht überwunden werden. Das Kernproblem dieser Option scheint dabei weniger in ihrer mangelnden Attraktivität als vielmehr in ihrer schwachen Machtbasis zu liegen, die zum einen durch die soziale, zum anderen aber auch durch die nationalstaatliche Aufsplitterung hervorgerufen wird. Für die politische Zukunft rückt damit die Frage in den Vordergrund, ob es der ökologisch-sozialistischen Position gelingt, durch die europäische Vernetzung ihres Potentials die innere Kohäsion und Macht zu vergrößern. Ist es z.B. möglich, daß die progressiven Kräfte der Anti-Maastricht-Front - anders als in den letztjährigen Ratifizierungs- und Beitrittsabstimmungen - das nationalstaatliche Gehäuse verlassen und sich europäisieren? Die politischen Auseinandersetzungen über die Revisionskonferenz von 1996 können hierzu die Nagelprobe liefern.

Literatur

- Altwater, Elmar (1991): Die Zukunft des Marktes. Ein Essay über die Regulation von Geld und Natur nach dem Scheitern des "real existierenden" Sozialismus, Münster.
- Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (1993): Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung. Tarifpolitik nach Mauer und Maastricht, Münster.
- Altwater, Elmar (1994): Operationsfeld Weltmarkt oder: Die Transformation des souveränen Nationalstaats in den nationalen Wettbewerbsstaat; in: Prokla, Heft 97, S.517-548.
- Bach, Maurizio (1993): Vom Zweckverband zum technokratischen Regime: Politische Legitimation und institutionelle Verselbständigung in der Europäischen Gemeinschaft; in: Winkler, Heinrich/Kaelble, Hartmut (Hg.), Nationalismus - Nationalitäten - Supranationalität, Stuttgart, S.188-398.
- Baring, Arnulf (1991): Deutschland, was nun? Ein Gespräch mit Dirk Rumberg und Wolf Jobst Siedler, Berlin.
- Bonder, Michael/Röttger, Bernd (1993): Triaden-Politik oder gesellschafts- und strukturpolitische Neuordnung Europas?; in: SPW, Heft 96, S.22-27.
- Beck, Ulrich (1993): Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung, Frankfurt a.M.
- Bieling, Hans-Jürgen (1994): Weder Bonn noch Weimar. Europapolitische Koordinaten der "Berliner Republik"; in: links, Heft 11/12, S.11-13.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (1994): Der Beitrag der "Regulationstheorie" zur Integrationsforschung, Referat auf dem DVPW-Kongreß in Potsdam, 26. August.
- Bogdandy, Arnim (1993): Konturen des integrierten Europa. Stand und Perspektiven der europäischen Integration; in: Europa-Archiv, Folge 2, S.49-58.
- Bunz, Axel R./Neuenfeld, Caroline (1994): Europäische Asyl- und Zuwanderungspolitik; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 48, S.37-45.
- CDU/CSU (1994): Überlegungen zur europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 10, S.1271-1280.
- Cox, Robert W. (1993): Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe; in: Gill, Stephen (Hg.), Gramsci, historical materialism and international relations, Cambridge, S.209-289.
- Dahrendorf, Ralf (1994): Ein Europa für die Zukunft; in: Der Spiegel, Heft 1, S.28f.
- Deppe, Frank/Felder, Michael (1993): Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), FEG Arbeitspapier Nr. 10, Marburg.
- Dubiel, Helmut (1994): Ungewißheit und Politik, Frankfurt a.M.

- Falkner, Gerda (1993): "Sozialdumping" im EG-Binnenmarkt: Betrachtungen aus politikwissenschaftlicher Sicht; in: ÖZP, Heft 3, S.261-276.
- Habermas, Jürgen (1994): Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Überlegungen zur europäischen Zukunft; in: Dewandre, Nicole/Lenoble, Jaques (Hg.), Projekt Europa: Postnationale Identität. Grundlage für eine europäische Demokratie, Berlin, S.11-29.
- Hamilton, Daniel (1994): Jenseits von Bonn - Amerika und die Berliner Republik. Eine Studie des Carnegie Endowment for International Peace (Auszüge); in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 3, S.366-373.
- Holman, Otto/Van der Pijl, Kees (1992): Restructuring the Ruling Class an European Unification, Working Paper No. 28, Amsterdam.
- Hugler, Helmut (1994): Sicherheitsstrukturen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts; in: Prokla, Heft 95, S.257-271.
- Janning, Josef (1993): Am Ende der Regierbarkeit? Gefährliche Folgen der Erweiterung der Europäischen Union; in: Europa-Archiv, Folge 22, S.645-652.
- Jessop, Bob (1993): Regulation und Politik. Integrale Ökonomie und integraler Staat; in: Demirovic u.a. (Hg.), Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß, Münster, S.232-262.
- Kaelble, Hartmut (1993): Supranationalität in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg. Einleitende Bemerkungen; in: Winkler, Heinrich August/Kaelble, Hartmut (Hg.), Nationalismus - Nationalitäten - Supranationalität, Stuttgart, S.189-206.
- Keller, Berndt (1993): Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Zur Begründung einer europessimistischen Sicht; in: PVS, Heft 4, S.588-612.
- Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley (1990): Conclusions: Community politics as an institutional change; in: Wallace, William (Hg.), The dynamics of European Integration, London, S.276-300.
- Kitzmüller, Erich (1994): Europa - aber welcher Typ von Moderne? Die versäumte Debatte um das politische Vorhaben Europa; in: ÖPZ, Heft 1, S.89-103.
- König, Johann-Günther (1994): Wem nutzt Europa? Banken & Konzerne: Fit für den Weltmarkt. Wer behält Geld und Arbeit in Deutschland?, Bremen.
- Kremer, Uwe (1992): Entwicklungsagentur Staat, Industriepolitik und Wirtschaftskultur in Westeuropa; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 7, S.839-850.
- Lamers, Karl (1994): Variable Geometrie und fester Kern. Zur Debatte über das Europa-Papier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 12, S.1464-1470.
- Lepsius, Rainer M. (1991): Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft; in: Wildenmann, Rudolf (Hg.), Staatswerdung Europas, Baden-Baden, S.19-40.

- Lipietz, Alain (1992): *Towards a New Economic Order. Postfordism, Ecology and Democracy*, Cambridge.
- Meinhardt, Uwe (1992): *Wiedergeburt des Leviathan? Zu Uwe Kremers "Entwicklungsagentur Staat"*; in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 10, S.1243-1249.
- Münch, Richard (1993): *Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft*, Frankfurt a.M.
- Narr, Wolf-Dieter/Schubert, Alexander (1994): *Weltökonomie. Die Misere der Politik*, Frankfurt a.M.
- Pradetto, August (1992): *Europa nach der Revolution. Ost und West vor säkularen Herausforderungen*; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 6, S.3-10.
- Rödel, Ulrich/Frankenber, Günter/ Dubiel, Helmut (1989): *Die demokratische Frage*, Frankfurt a.M.
- Röttger, Bernd (1993): *Akkumulation und Regulation in der EG-metropolitanen Integration. Zur Dialektik von Vereinheitlichung und Fraktionierung in Europa*, IIP- Arbeitspapier Nr. 22.
- Scharpf, Fritz W. (1987): *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Westeuropa*, Frankfurt a.M.; New York.
- Schäuble, Wolfgang (1994): *Und der Zukunft zugewandt*, Berlin.
- Schwarz, Hans-Peter (1994): *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin.
- Schwarz, Hans-Peter (1994a): *Außenpolitische Agenda für das Fin des siècle*; in: *Merkur*, Heft 9/10, S.771-789.
- Seitz, Konrad (1994): *Deutschland und Europa in der Weltwirtschaft von morgen. Partner in der Triade oder Kolonie?*; in: *Merkur*, Heft 9/10, S.828-849.
- Statz, Albert/Weiner, Klaus-Peter (1994): *Grundprobleme der Westeuropäischen Integration*; unv. Manuskript, erscheint 1995 gekürzt in: Knapp, Manfred/Krell, Gert (Hg.), *Einführung in die internationale Politik. Ein Studienbuch*, Oldenburg.
- Weidenfeld, Werner (Hg.) (1994): *Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union*, Gütersloh.
- Weiner, Klaus-Peter (1994): *Europa 2000. Oder: Die Kunst des Erweiterns durch Verkleinern*; in: *Sozialismus*, Heft 11, S.5-8.

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